

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

VN/6617/2025

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Johdanto

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

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 rikollisuuteen liittyviä tietoja sekä tunnistamalla, kehittämällä ja jakamalla järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parhaita käytäntöjä, toimintatapoja ja työmenetelmiä. Keskusrikospoliisi vastaisi johtavana viranomaisena analyysikeskuksen toiminnasta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, rahankeräyslakiin, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin, rahapelilakiin, yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin.

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

Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi ovat osallistuneet Sisäministeriön johtamaan työryhmäytyöskentelyyn, jonka perusteella on valmisteltu nyt lausuttavana oleva hallitusohjelman ja Valtioneuvoston periaatepäätöksen (27.2.2025) järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian ja toimenpideohjelman mukaisen luonnoksen hallituksen esitykseksi.

2 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus pitää hallituksen esitystä laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta ja eräksi siihen liittyvistä laeista esitettyjä muutoksia kokonaisuudessaan kannatettavina, asetettujen tavoitteiden mukaisina ja perusteltuina. Esityksessä ehdotettu Keskusrikospoliisiin sijoitettava järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskus muodostaa tarkoituksenmukaisen rakenteen viranomaisten välisen tiedonvaihdon ja hallinnollisen rikostorjunnan tehostamiseksi.

Hallituksen esitys vahvistaa järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa sekä parantaa viranomaisten toimintaedellytyksiä uusilla toimivaltuuksilla sekä yhtenäistää viranomaisten tilannekuvaa järjestäytyneestä rikollisuudesta. Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan tavoitteena on esityksessä kuvatulla tavalla järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentäminen, haitallisten kehityskulkujen varhainen tunnistaminen ja katkaiseminen sekä järjestäytyntä rikollisuutta tukevan toiminnan vaikeuttamien tai estäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Esityksessä järjestäytyneellä rikollisuudella tarkoitetaan laajempaa vakavan rikollisuuden kokonaisuutta, kuin miten sitä on perinteisesti arvioitu. Järjestäytynyt rikollisuus pitää sisällään muun muassa kehittyviä rikollisryhmiä, yhteiskunnallisesti haitallisimpia katujengejä sekä, rakenteeltaan varsinaisia järjestäytyneitä rikollisryhmiä löyhempiä rikollisverkostoja. Poliisihallitus pitää valittua tulkintalinjaa onnistuneena huomioiden lakiesityksen tavoitteet, järjestäytyneen rikollisuuden toimintamallit sekä järjestäytyneen rikollisuuden toimintaympäristössä tapahtuneet viimeaikaiset muutokset ja tunnistetut kehityskulut.

Poliisihallitus pitää perusteltuna, että hallituksen esityksellä kootaan ja keskitetään järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan ydin Keskusrikospoliisiin perustettavaan analyysikeskukseen. Keskittämällä mahdollisesta toiminnan kehittyminen, koordinointi, selkeät prosessit sekä päällekkäisyyksien välttäminen eri toimijoiden kesken.

Poliisihallitus pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä kuvataan ja on määritetty prosessia analyysikeskuksen antamien lausunnon sisällölle sekä silloin, kun lausunto on asianosaisjulkinen, että silloin, kun se ei sitä ole. Prosessi vaikuttaa toimivalta, vaikka kuvaus lausuntoprosessista onkin lyhyt. Julkisen edun punninta suhteessa asianosaiselle aiheutuviin seurauksiin suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tukee yksittäisen lupa-asian käsittelyä eli esim. poliisin myöntämän luvan peruuttamispäätöksen perustelua. Lisäksi Poliisihallitus pitää hyvänä, että esityksessä on kuvattu, mitä toiminnan suuntaamisella tarkoitetaan. On olennaista, että ne tahot, joille tietoa annetaan, voivat myös hyödyntää sitä optimaalisella tavalla. Samoin myös keskuksen tiedonsaantioikeuden on välttämätöntä kattaa kaikki poliisin henkilötietolaissa säädetty tiedot, sillä muutoin keskuksen tietopohja ei ole riittävän kattava uuden tehtävänsä mukaisten edellytysten ja odotusten mukaiseen toimintaan.

Poliisihallituksen arvion mukaan poliisin henkilötietolain 14 §:ään esitettävät muutokset, ovat yleisesti ottaen erittäin hyviä ja kannatettavia. Hallituksen esityksessä olevat perustelut ovat hyviä ja antavat selkeyttä lain soveltamiseen. Suunnitellut lakimuutokset mahdollistavat lupahallinnon toiminnan nykyistä sääntelyä huomattavasti paremmin osana muuta poliisin toimintaa ja osallistumisen hallinnolliseen rikostorjuntaan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi perusteltua arvioida, onko tarpeen mainita esityksen sivulla 106, että aloitteen Keskusrikospoliisin ilmoitusmenettelyn käynnistämiseen voi tehdä myös muu poliisin yksikkö. Muu poliisiyksikkö voisi olla yhteydessä Keskusrikospoliisiin, jos havaitsee esim. toiminnan suuntaamisen kautta tarvetta sen arvioimiselle, onko Keskusrikospoliisin ilmoituksen antaminen aiheellista (eli onko tietoja mahdollista käyttää ja hyödyntää yksittäisessä lupa-asiassa). Nyt esityksessä on mainittu vain, että Keskusrikospoliisi voi tehdä ilmoituksen saatuaan tiedon lupahallinnon rekistereistä. Lupahallinnon rekistereitä on tarkoitus kehittää ja mahdollistaa tarvittavien tietojen siirto poliisin tietoaaltaan välityksellä analyysijärjestelmään ja edelleen esitettävän keskuksen käyttöön manuaalisen työn vähentämiseksi (kts. tarkemmin lausunnon kappale 3.3 Tietojärjestelmäratkaisut).

Poliisihallitus kiinnittää huomiota hallituksen esityksen kohtaan 7. Säännöskohtaiset perustelut ja sen yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia käsittelevässä 91 §:ssä, jossa käsitellään vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymisen peruuttamista (sivu 116). Kyseisiin asiakohtiin on virheellisesti kirjoitettu voimankäyttö- ja asekouluttajaksi, kun pitäisi lukea vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi. Lisäksi viimeiseen kappaleeseen, mikä alkaa "Pykälän voimassa olevan 3 momentin", on kirjattu poliisilaitoksen sijasta Poliisihallitus.

Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a kohta, jonka mukaan poliisilaitos voi peruuttaa voimankäyttökouluttajaksi tai asekouluttajaksi vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymisen kokonaan tai määrääjäksi, jos voimankäyttökouluttaja tai asekouluttaja vartija, järjestyksenvalvoja tai turvasuojaaja on luokiteltu järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi noudattaen järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta annetun lain 7 §:ää. Lisäksi momentin 2 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos siten, että kohdan lopusta poistettaisiin sana "taikka".

Pykälän voimassa olevan 3 momentin mukaan poliisilaitos voi 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa hyväksymisen peruuttamisen sijasta antaa voimankäyttökouluttajalle tai asekouluttajalle vartijalle, järjestyksenvalvojalle tai turvasuojaajalle varoituksen, jos hyväksymisen peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi. Poliisihallitus Poliisilaitos voisi siten tarvittaessa antaa peruuttamisen sijasta varoituksen myös tapauksissa, joissa on kyse 2 momenttiin edellä ehdotetusta uudesta harkinnanvaraisesta peruuttamisperusteesta.

2.1 Uusien tehtävien ja toimivaltuuksien suhde nykyisiin Keskusrikospoliisin tehtäviin

Laissa järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Keskuk-
sen johtavana viranomaisena toimisi lain 1 §:n mukaan Keskusrikospoliisi, joka vastaisi

keskuksen toiminnasta sekä ohjaisi, koordinoisi ja kehittäisi keskuksen toimintaa. Keskuksen toimintaan osallistuisivat toimivaltaisina viranomaisina lisäksi poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto, Rikosseuraamuslaitos, Ulosottolaitos, Tulli, Verohallinto, Liikenne- ja viestintävirasto, Lupa- ja valvontavirasto sekä Kansaneläkelaitos. Toimivaltaiset viranomaiset nimeäisivät keskuksen edustajansa, joka voisi käyttää ehdotetun uuden lain mukaisia toimivaltuuksia toimenkuvansa ja tehtävänsä mukaisesti.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:n mukaan torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa, tuottaa asiantuntijapalveluita, kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimusmenetelmiä sekä toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on muodostaa ja ylläpitää vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tilannekuvaa muun muassa erilaisista järjestäytyneen rikollisuuden ryhmistä, katujengeistä ja muista rikollisverkostoista. Tilannekuvaa tuotetaan yhteistyössä poliisilaitosten kanssa.

Keskusrikospoliisin tehtäväksi on myös keskitetty eri viranomaisprosesseihin liittyvät järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan näkökulmasta annettavat poliisin operatiivisiin tietoihin perustuvat lausunnot (mm. poliisin henkilötietolaki 14.2 §, turvallisuus selvityslaki 25.2 §, kansalaisuuslaki 46.2 §).

Poliisihallitus pitää tärkeänä ja painottaa tässä yhteydessä analyysikeskuksen toimintaan ja järjestäytyneen rikollisuuden hallinnolliseen torjuntaan osallistuvien viranomaisten toiminnan ohjauksen ja tiedonhyödyntämisen mallit, seuranta ja raportointi määritellen ja tarkastellaan eri toimijoiden välisissä yhteistoimintasopimuksissa.

Keskuksen tehtävänä olisi ehdotetun uuden lain 3 §:n mukaan 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 rikollisuuteen liittyviä tietoja sekä tunnistamalla, kehittämällä ja jakamalla järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan parhaita käytäntöjä, toimintatapoja ja työmenetelmiä.

Keskusrikospoliisin nykyisten tehtävien myötä tuotettavaa tilannekuvaa ja tilanneymmärrystä voidaan hyödyntää vaihtelevissa määrin ehdotettavan analyysikeskuksen toiminnassa. JR-lakihankkeen myötä eri viranomaisten tietovarantoja hyödyntäen muodostettava valtakunnallinen tilanneymmärrys pohjautuu laajempaan tietoon pääsyyn ja parempaan tietojen yhdistämiseen, kuin nykyinen poliisin tilannekuva- ja analyysityö.

Poliisin ulkopuolisten toimijoiden tietojärjestelmissä olevan tiedon automaattinen integrointi ja yhdistäminen poliisin omaan tietoon tulee väistämättä aiheuttamaan resurssi- ja tietojärjestelmäkustannuksia. Yhdistämisen haastetta ja samalla todennäköisesti kustannuksia nostaa tietojen sijainti erilaisissa ympäristöissä ja tietojärjestelmissä.

Poliisi hallussa oleva tieto on TUVE -ympäristössä, kun taas useiden muiden toimijoiden tieto on TUVE:n ulkopuolella. Tiedon siirtäminen ympäristöstä toiseen manuaalisesti on sekä tehotonta, että eri tavoin (myös tietoturvan ja tietosuojan näkökulmasta) virhealtista. Tästä syystä automaattinen viranomaistiedon latauskäsittely ja integrointi yhteiseen tietovarantoon on välttämättömyys, jotta voidaan luoda tehokkaat toiminnan prosessit, tiedon elinkaaren ylläpito sekä mahdollisuus hyödyntää tulevaisuudessa mm. tekoälyn kyvykkyyksiä.

Poliisilla on käytössä keskitetty tietoallas, mihin olisi todennäköisesti kustannustehokkainta integroida muiden toimijoiden tieto. Näin analyysikeskuksen tietojärjestelmän kehittämisen kustannukset keskittyisivät tiedon teknisten rajapintojen kehittämiseen poliisin tietoaaltaaseen, sekä myöhemmin esiin nostetun poliisin analyysijärjestelmän ylläpitoon. Keskitettyyn tietoaaltaaseen on jo nyt suunniteltu integroitavaksi poliisin sidosryhmien ja muiden viranomaisten tietojärjestelmiä.

Keskusrikospoliisissa rikollisverkostoista ylläpidettävään tilannekuvaan kuuluu kiinteänä osana rikollisryhmien ja niiden jäsenien tunnistaminen, olisi yhdistettävissä keskukselle ehdotettavaan tehtävään. Keskukselle ehdotettava luokittelutehtävä on luonteeltaan huomattavan erilainen ja oikeusvaikutuksiltaan merkittävämpi, kuin nykyinen vastaava poliisin tehtävä.

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

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

Lausuntojen laatiminen on vaativaa juridista arviota edellyttävää työtä, jossa tulee olla ymmärrys poliisitoiminnan kokonaisuudesta, rikostiedustelutiedon arvioinnista ja käsitteilystä, tuntee eri lausuntoprosesseihin liittyvät laissa säädetyt keskenään erilaiset edellytykset, tuntee asianosaisjulkisuutta, viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja hallintoprosessioikeudellisia menettelyjä koskevaa lainsäädäntöä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Keskusrikospoliisiin sijoitettavan analyysikeskuksen tehtävät edellyttävät nimetyiltä henkilöiltä erityistä osaamista järjestäytyneestä rikollisuudesta sekä sitä koskevan tiedon käsittelystä, käyttörajoituksista ja luokittelusta. Lisäksi keskuksessa tulee olla osaamista lausuntojen laatimisesta, salassa pidettävän tiedon käsittelystä sekä tiedonluovutuksia koskevan sääntelyn rajoituksista.

2.2 Rahapelit

2.2.1 Rahapelilain 10.2 §:n uusi kohta 11 sekä luotettavuuden ja sopivuuden osalta tarkasteltavat luonnolliset henkilöt

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rahapelilain 10 §:n 2 momenttiin ehdotettavan kohdan 11 muotoilua voi olla tarpeen tarkastella. Rahapelilain mukaisia lupia voi hakea luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Käytännössä luonnolliset henkilöt hakijoina ovat marginaalinen poikkeus ja tällä hetkellä lähes kaikki hakijat ovat yhtiömuotoisia. Ehdotettua uutta kohtaa sovellettaisiin hakijoista sekä oikeushenkilöihin että luonnollisiin henkilöihin. Poliisihallituksen käsityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on oikeushenkilöiden osalta se, että hakijan luotettavuuden ja sopivuuden arvioinnissa olisi mahdollista saada tieto siitä, onko hakijan taustalla olevat rahapelilain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettut luonnolliset henkilöt luokiteltu järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviksi henkilöiksi. Nyt ehdotetulla muotoilulla jää epäselväksi, kohdistuuko järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen tekemä luokittelu suoraan oikeushenkilöön vai tarkoitetaanko säännöksellä oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden luokittelua. Säännöksen osalta epäselväksi jää, onko tarkoituksena ylipäätään mahdollistaa oikeushenkilön luokitteleminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi vai viitataanko säännöksessä tosiasiallisesti oikeushenkilön omistajiin, johtoon tai muihin rahapelilain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin. Säännöksen tulisi mahdollistaa asianmukainen tiedonsaanti niistä luonnollisista henkilöistä, joiden kautta oikeushenkilön luotettavuutta ja sopivuutta arvioidaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan sekä rahapelilain että järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta annetun lain säännöksen muotoilun osalta jää epäselväksi soveltuuko rahapelilain 10 §:n 2 momenttiin lisättävä kohta 11 myös tilanteisiin, joissa luvanhakijana on oikeushenkilö. Lisäksi Poliisihallitus pyytää huomioimaan, että jo nykyinen rahapelilain 10 §:n 3 momentin muotoilu rajaa niitä henkilöitä, joihin sopivuuden ja luotettavuuden arviointi voidaan kohdistaa. Arvioinnin kohteena eivät siten ole kaikki hakijayhteisöön liittyvät henkilöt, vaan ainoastaan säännöksessä tarkoitettut henkilöt, kuten omistukseen, johtamiseen tai määräysvaltaan liittyvät henkilöt. Valtaosa rahapelilain mukaisten toimilupien hakijoista on ulkomaisia yhtiöitä, mikä osaltaan rajaa tarkastettavien henkilöiden piiriä. Eri maiden yhtiölainsäädännöt ja hallintorakenteet eivät välttämättä vastaa rahapelilain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua rakennetta, minkä vuoksi hakijayhteisön taustalla olevien henkilöiden tunnistaminen voi olla haastavampaa kuin kotimaisten toimijoiden kohdalla. Lisäksi tiedonsaanti ulkomaisten yhtiöiden taustalla olevien henkilöiden osalta on tälläkin hetkellä jossain määrin rajatumpaa kuin suomalaisten osalta.

Koska suurin osa hakijoista on tällä hetkellä ulkomaalaisia oikeushenkilöitä ja näiden taustalla olevat henkilöt ovat ulkomaalaisia, tieto myös näiden henkilöiden kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviksi henkilöiksi olisi luotettavuuden ja sopivuuden arvioimiseksi merkityksellistä. Esityksestä ei selviä, onko tällainen tieto saatavissa järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen kautta ja onko heillä toimivaltuutta hankkia

tätä tietoa ulkomailta. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutoksella pyritään korjaamaan tilannetta, jossa rahapelilaki ei nykyisellään mahdollista sen selvittämistä, onko luvanhakijalla tai luvanhaltijalla kytköksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä tavoite ei kokonaisuudessaan näyttäisi toteutuvan ehdotetulla säännöksellä ja rahapelilakiin ehdotetulla muutoksella.

2.2.2 Tiedonsaantioikeudesta

Esitysluonnoksen sivulla 93 on todettu, että ”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahapelilakia, [...] siten, että laeissa säädettäisiin nimenomaisesti mahdollisuudesta käyttää keskuksen lausuntoja osana lupien myöntämiseen ja peruuttamiseen liittyvää harkintaa”. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on hyvä varmistua siitä, että Poliisihallituksen ja jatkossa Lupa- ja valvontaviraston tiedonsaantioikeuden osalta ehdotettu rahapelilain 10 §:n 2 momentin 11 kohdan muutos riittää takaamaan tiedonsaantioikeuden yhdessä rahapelilain 64 §:ssä säädetyn valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevan yleissäännöksen ja järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta annettavan lain soveltuvien säännösten kanssa.

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

2.2.3 Luotettavuuden ja sopivuuden tarkastuspiirin laajentaminen fyysisessä kasinotoiminnassa

Esityksessä ehdotetaan rahapelilain 3 §:n 16 kohdan mukaisen pelikasinon henkilöstön taustatarkistusten laajentamista pelikasinon toiminnoista vastaavaan johtoon kuuluvaan henkilöön (ehdotettu rahapelilain 10.3 §:n muutos). Poliisihallitus pitää muutosta kannatettavana. Käytännössä muutos tarkoittaisi tarkastettavien piirin laajentumista fyysisen kasinon osalta noin 3-4 henkilöllä. Tällainen lisäys on varsin maltillinen eikä se aiheuta valvontaviranomaiselle vähäistä suurempaa lisätyötä.

2.3 Rahankeräykset

2.3.1 Rahankeräyslain 9 §:n rahankeräysluvan myöntämisen esteet

Rahankeräyslain 9 §:ää on ehdotettu muutettavaksi siten, että rahankeräysluvan myöntämisen harkinnanvaraisia esteitä muutetaan. Kyseisen pykälän 2 momentin 1 kohtaan lisättäisiin, että hakemus voitaisiin hylätä, jos hakijalla olisi maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka olisi palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin. Lisäksi samaan momenttiin ehdotetaan lisättäväksi

uusi 3 kohta, jonka mukaan hakemus voitaisiin hylätä, jos hakija olisi kuluva tai kolmen arviota edeltäneen kalenterivuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen. Edellä mainitut taloudellista luotettavuutta koskevat vaatimukset koskisivat lisäksi myös rahankeräystoimintaan liittyviä hakijan vastuuhenkilöitä sekä merkittäviä omistajia tai määräysvallan omaavia tahoja eli luonnollista tai oikeushenkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö, vastaava omistus- tai määräämisvalta. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta ottaa luvan myöntämisen esteiden arvioinnissa huomioon myös hakijaan ja sen vastuuhenkilöihin välittömästi tai välillisesti kytköksissä olevien yritysten ja yhteisöjen velvoitteidenhoito.

Edellä mainitut ehdotukset ovat harkinnanvaraisia esteitä rahankeräyslupan myöntämiselle. Jotta näitä harkinnanvaraisia esteitä pystytään viranomaisessa arvioimaan, on ne selvitettävä. Ehdotuksessa ei ole säädetty siitä, että hakijalla olisi velvoite osoittaa nyt ehdotettuja harkinnanvaraisten esteiden olemassaoloa. Täten viranomaisen tehtäväksi jää selvittää esimerkiksi hakijan ja hakijan lakisääteiseen toimielimeen kuuluvan ulosotovelat ja velvoitteiden laiminlyönnit sekä hakijassa määräysvaltaa käyttävän tahon taloudellisen luotettavuuden. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä vaikuttaa merkittävästi lupaharkintaprosessiin käsittelyä pidentävästi.

Harkinnanvaraiseksi on ehdotettu taloudellisen luotettavuuden selvittäminen hakijan tai hakijan vastuuhenkilöiden muun yritys- tai yhteisötoiminnan osalta. Ehdotettu lainsanomuo on avoin ja jää tulkinnanvaraiseksi, milloin selvittäminen on tarpeen. Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä se, ettei hakijan tai hakijan vastuuhenkilöiden tietojen perusteella ole mahdollista muodostaa riittävää kuvaa taloudellisen luotettavuuden arvioimiseksi. Tämä esimerkki jättää myös viranomaiselle paljon tulkittavaa sen suhteen, mikä missäkin tilanteessa on riittävä kuva.

Säädösmuutosehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että taloudellisia toimintaedellytyksiä ja taloudellista luotettavuutta koskeva arviointi olisi kokonaisharkintaa sekä edelleen, että viranomaisen tulisi harkita, ovatko velvoitteiden laiminlyönnit ja taloudellinen tilanne sellaisia, että niiden johdosta rahankeräyksen järjestämiseen liittyvien velvoitteiden noudattamisen katsottaisiin vaarantuvan. Lähtökohtaisesti on hyvä, että ehdotus mahdollistaa laajemmankin kokonaisarvioinnin. Tämä mahdollistaa hakijan yksilökohtaisen huomioinnin lupaharkinnassa, esimerkiksi pienelle toimijalle tietyn suuruinen verovelka on eri asia kuin suuremmalle toimijalle. Tässä kohtaa hallituksen esityksessä ei tehdä mitään eroa siihen, onko luonnollisten henkilöiden kohdalla asemalla merkitystä harkintaan eli annetaanko merkitystä sille, onko kyseinen henkilö hallituksen puheenjohtaja, hallituksen rivijäsen vai rahankeräystiliin käyttöoikeuden omaava henkilö. Pienimmissä toimijoissa päätöksentekoa tavat voivat erota suuremman toimijan päätöksenteosta.

Poliisihallitus pitää kannatettavana, että rahankeräyslain 9 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 4 kohta.

Edellä käsiteltyjä ehdotettuja rahankeräyslain muutoksia on samansisältöisesti ehdotettu lisättäväksi myös rahankeräyslain 15 §:ään harkinnanvaraiseksi rahankeräysluvan peruuttamisen perusteeksi. Tämän pykälän muutosehdotuksia koskevat samat kommentit kuin edellä mainittu.

3 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat esityksessä kuvatulla tavalla erityisesti poliisiin. Keskusrikospoliisi toimii keskuksen johtavana viranomaisena, joka vastaa keskuksen toiminnasta sekä ohjaa, koordinoi ja kehittää keskuksen toimintaa. Kyseessä on poliisin nykyisiin tehtäviin ja toimivaltuuksiin verrattuna uusi tehtävä, kuten myös keskuksen toimesta annettavien lausuntojen antaminen.

Hallituksen esityksellä on taloudellisia vaikutuksia, eivätkä ehdotetut tehtävät, toimitila- ja tietojärjestelmäkehittäminen onnistu pelkästään nykyisillä resursseilla, vaan edellyttää nykyisten resurssien uudelleen kohdentamista ja hallituksen esityksessä kuvattujen kohdennusten lisäresurssien kohdentamista poliisille ja tietojärjestelmäkehityksestä aiheutuvien kustannusten jakamista toimintaan osallistuvien viranomaisten kesken erikseen sovitavalla tavalla ja jakosuhteella.

Poliisihallitus korostaa, että keskuksen tehtävät edellyttävät ymmärrystä poliisitoiminnasta, tietojen arvioinnista ja käsittelystä asianosaisjulkisuudesta, hallintoprosessista, noksista sekä tiedonvaihtosääntelystä. Keskuksen toiminnan käynnistyminen edellyttää poliisien ja muiden viranomaisten koulutusta uudesta sääntelystä, toimivaltuuksista, tietojen hyödyntämisestä ja käyttämisestä jne. sekä yleisemmin järjestäytyneestä rikollisuudesta.

Keskusrikospoliisiin sijoitettavan analyysikeskuksen toimintaprosessien määrittelyn lisäksi täyden toimintakyvyn saavuttaminen edellyttää lisäpanostuksia henkilöstön määrään ja kouluttamiseen sekä toimitiloihin ja tietojärjestelmiin liittyviä konkreettisia uudistuksia auditointineen. Keskuksen perustaminen vaatii myös tietomallien, vaikuttavuusmittareiden ja yhteistyörakenteiden varmistamista sekä viranomaisten välisen uudenlaisen tiedonvaihtoarkkitehtuurin rakentamista. Täyden toimintakyvyn rakentaminen vie useamman vuoden, mutta osatuloksia on varmasti saatavissa toiminnan käynnistyttyä ja kehitystyön edetessä tavoitteellisesti.

3.1 Henkilöstö

Poliisihallitus pitää esitysluonnoksessa esitettyä arvioita analyysikeskuksen henkilöresurssitarpeesta uusien tehtävien ja vastuiden näkökulmasta arvioituna perusteltuina ja oikeasuhtaisina, kun samalla huomioidaan Keskusrikospoliisin nykyiset tehtävät ja vastuut.

Poliisihallitus pitää perusteltuna myös, että ehdotetun keskuksen muut toimivaltaiset viranomaiset nimeävät oman edustajansa ja vastaavat edustajansa palkkaus- ja henkilöstökustannuksista.

Poliisihallitus korostaa, että järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan liittyy usein myös viranomaisten uhkailua ja painostamista sekä korruptiota. Nämä vaikutukset tulee huomioida ja tunnistaa henkilöstöön liittyvissä kysymyksissä ja päätöksenteossa korostusti, etenkin muun kuin poliisin henkilöstön osalta.

Esitetyn uuden keskuksen henkilöiden luotettavuuden arvioinnissa tulee harkita turvallisuus selvityksen laajuus, koska valituilla henkilöillä on toimenkuvastaan riippuen pääsy erittäin merkittävään määrään järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta olennaista tietoa.

3.2 Toimitilat

Ehdotettava Keskusrikospoliisin sijoitettava analyysikeskus tarvitsee toiminnan tarkoitukseen soveltuvan ja toimivan työtilan, jossa läsnäolotyöskentely on mahdollista. Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että Keskusrikospoliisin nykyinen toimitalo Vantaalla on täynnä ja keskukselle tarvittava työtila edellyttää erillisjärjestelyjä. Mikäli muutostyöt aiheuttavat merkittäviä kustannuksia tai keskuksen käyttöön joudutaan vuokraamaan erillinen tila, niin kustannukset tulee jakaa keskuksen sijoittuvien viranomaisten kesken.

Keskusrikospoliisissa on arvioitu monitilaratkaisun kustannusarvioksi 500 000 euroa. Huomionarvoista on myös, että Keskusrikospoliisin tehtävissä voidaan tietosuoja- ja tietoturvaturvavasyistä tehdä rajoitetusti etätyötä ja joissakin tehtävissä etätyö ei ole lainkaan mahdollista.

3.3 Tietojärjestelmäratkaisut

Poliisihallituksen näkemykseen mukaan ehdotetun keskuksen tehtävien aloittaminen ei edellytä heti merkittäviä uusia tietojärjestelmäratkaisuja, vaan käyttötarkoitukseen soveltuksi olemassa olevat tietojärjestelmät, joita tällä hetkellä käytetään.

Ensinnäkin poliisilla on käytössään juuri auditoitu keskitetty tietoaallas, mikä voisi myös toimia JR-lakihankkeen mukaisen ja analyysikeskuksen tarvitseman tiedon tietovarannota. Haasteena on TUVE:n ulkopuolisen tiedon automaattinen integrointi TUVE-verkossa olevaan tietoaaltaaseen. Lisäksi on hyvä huomata, että tämän haasteen tekninen toteuttaminen on poliisin tietoaaltaan (tietovarannon) kehittämisen tiekartassa. Jokainen integrointi täytyy tehdä turvaväylälle tai toteuttaa erillinen integraatorajapinta turva-alueen rajalle ja tästä työstä aiheutuu kustannuksia ja viivettä toiminnan tehostumiselle.

Poliisi käyttää analyysityökaluna Atrainta ja sen edelleen kehittäminen ja hyödyntäminen keskuksen tehtävissä olisi perusteltua, jotta välttyttäisiin päällekkäisiltä yhden toiminnon käyttöön rakennetuilta tietojärjestelmien viidakolta ja kustannukset pysyisivät kohtuullisina ja ennustettavina. Lisäksi on huomioitava, että poliisin analyysijärjestelmän teknolo-

giatoimittaja on ilmoittanut nykyisen tuoteversion käyttötuen päättyvän vuoden 2026 aikana. Viranomaisten yhteisinvestointina toteutettava, Atraimen korvaavan analyysijärjestelmän hankinta olisi kustannustehokas ja toiminnallisesti tarkoituksen mukainen ratkaisu ja investointi.

Keskuksen toiminnan käynnistämisen yhteydessä saattaa ilmetä tietojärjestelmiin liittyvää kehittäjä- ja ylläpitoresurssitarvetta, koska eri viranomaisten tietovarantojen hyödyntämisen ja suuren tietomäärän käsittely lisääntyy. Perusteltua on, että tietojärjestelmän kehittämisen ja -tarpeiden osalta tehdään ratkaisut toiminnan käynnistymisen jälkeen, kun pystytään arvioimaan toiminnalliseen tarpeeseen perustuvat tietojärjestelmätarpeet ja kartoittamaan, että mitä järjestelmiä kullakin keskuksen toimintaan osallistuvilla viranomaisilla on käytössä.

Esityksessä on arvioitu yksistään keskuksen käyttöön perustettavan uuden tietojärjestelmän kertaluonteisiksi kehittämiskustannuksiksi noin 1,3 miljoonaa euroa. Ensisijaisena vaihtoehtona pidetään kuitenkin poliisin ja muiden keskuksen analyysityötä ja tilannekuvatoimintaa palvelevien järjestelmien edelleen kehittämistä ja rakentamista, jonka kustannuksista on esitetty laskelma hallituksen esitysluonnoksessa. Lisenssikustannusvaikutukseksi on arvioitu 2,5 miljoonaa euroa/vuosi ja ylläpitokustannuksiksi noin 200 000 euroa/vuosi. Lisäksi esityksessä on arviot ylläpidon henkilöresursseista, järjestelmien integroinnista sekä laitealustan kapasiteetista.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia ei kokonaisuudessa ja yksistään voi osoittaa poliisiin vastuulle. Keskuksen toimintaan osallistuvat viranomaiset on veloitettava osallistumaan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviin kustannuksiin, koska tavoitteena on heidän käyttämien tietojärjestelmien mahdollinen integrointi poliisin tietoaaltaaseen ja edelleen Atraimen tai muuhun vastaavaan analyysitoiminnan mahdollistavaan tietojärjestelmään. Tietojärjestelmien kehittämisestä aiheutuvat kustannukset on jaettava keskuksen toimijoiden kesken erikseen sovittavassa suhteessa.

Poliisihallitus korostaa, että keskuksen käyttöön kehitettävän tietojärjestelmän tulisi olla mahdollisimman automatisoitu ja se kommunikoisi lupia ynnä muita käsittelevien viranomaisten tietojärjestelmien kanssa, jotta JR-luokitellut henkilöt nousisivat automaattisesti käsiteltäväksi tai tarkasteltavaksi, kun he hakevat tietynlaisia lupia järjestäytyneen rikollisuuden hallinnolliseen torjuntaa sitoutuneilta viranomaisilta.

Hannu Kautto, poliisiylitarkasta,
poliisijohtaja sijainen

Tuomas Pöyhönen, poliisitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 04.08.2026 klo 10:33. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriön kirjaamo

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta
Poliisiylijohtaja Ilkka Koskimäki
Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo

Poliisihallitus

Opastinsilta 12 B, PL 1000, 00521 Helsinki

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi