19.10.2021 POL-2021-129029

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto
sanna.turpeinen@eduskunta

HE 146/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2022

1. Yleistä

Keskusrikospoliisia on pyydetty otsikkoasiassa kuultavaksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaoston kokoukseen 20.10.2021 kello 9.00 sekä toimittamaan kirjallinen lausuntonsa kokousta edeltävänä päivänä kello 14.00 mennessä.

Keskusrikospoliisi tarkastelee tässä lausunnossaan hallituksen esitystä vakavimman rikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Lausunnossa myös kuvataan yksityiskohtaisemmin torjunnan toimintaympäristöä ja sen muutosnäkymiä kolmella keskeisellä osa-alueella sekä samalla Keskusrikospoliisin toiminnan yhteydessä tunnistettuja erityisiä haasteita tämän kaltaisen rikollisuuden torjunnassa.

Poliisitoiminnan yleisen toimintaympäristökuvauksen ja resurssikysymysten osalta Keskusrikospoliisi viittaa Poliisihallituksen lausuntoon eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostolle.

2. Poliisitointa koskevat kirjaukset valtion talousarvioesityksessä 2022

Poliisitoimen yleisperustelut *(Y39-40)*

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa poliisitoimen osalta todetut toimintaympäristökuvaukset koskevat monelta osin Keskusrikospoliisia ja sen monialaista tehtäväkenttää kansainvälisessä toimintaympäristössä toimivana vakavimman rikollisuuden torjujana, rikostorjunnan asiantuntijapalveluiden tuottajana ja tutkintamenetelmien kehittäjänä. Yleisperusteluissa painotetaan rikostorjunnan osalta ennaltaestävyyden merkitystä sekä tehokasta puuttumista yksilön ja yhteiskunnan kannalta haitallisimpaan rikollisuuteen yhdessä muiden toimijatahojen kanssa. Kirjaukset vastaavat hyvin Keskusrikospoliisin näkemystä asiassa.

Poliisitoimen selvitysosa *(26.10)*

Keskusrikospoliisi pitää sisäministeriön hallinnonalan poliisitointa koskevaan selvitysosaan poliisille kirjattuja alustavia yleisiä toiminnallisia tulostavoitteita hyvinä ja on osaltaan valmis sitoutumaan niihin sillä tavoin, miten tavoitteet tulosohjausmenettelyssä virastolle vastuutetaan. Keskusrikospoliisi myös yhtyy esityksessä todettuihin näkemyksiin toimintaympäristömuutoksista, jotka koskevat kansallisen ja kansainvälisen turvallisuustilanteen muutoksia ja etenkin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asemaa, vakavien vä-

kivaltarikosten kehitystä, verkossa tapahtuvan ja verkkoa hyödyntävävän rikollisuuden lisääntymistä ja kehittymistä sekä järjestäytyneen rikollisuuden kehitystä.

Rikostorjunnan tavoitekirjauksissa hallituksen esityksessä on lukuisa määrä tavoitteita, jotka koskevat Keskusrikospoliisin toimialaa ja toimintaa. Viraston osalta tavoitteina korostuvat erityisesti vakaviin ja vaarallisiin tekoihin liittyvien vihjeiden tunnistamiskyvyn ja tiedonkulun parantaminen, syyttäjäyhteistyön edelleen kehittäminen, ihmiskaupparikosten torjunnan jatkaminen ja moniviranomaisyhteistyön tiivistäminen, talousrikostorjunnan vaikuttavuuden lisääminen, haitallisimman tietoverkkorikollisuuden torjunnan tehostaminen, huumausainerikosten paljastamisen lisääminen verkkorikostiedustelua kehittämällä sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan kehittäminen erityisesti hallinnollisen torjunnan ja henkilöiden irtautumista järjestäytyneistä rikollisryhmistä tukevan Exit-toiminnan osalta. Keskusrikospoliisi pitää tavoiteasettelua onnistuneena. Viraston toiminnan ja sen kehittämisen painotukset koskevat jo nykyisellään melko pitkälle juuri näitä tavoitekirjauksissa todettuja osa-alueita.

3. Vakavimman rikollisuuden torjunnan toimintaympäristöstä ja sen kehitysnäkymistä

Järjestäytynyt rikollisuus

Järjestäytynyt rikollisuus on edelleen laajentunut ja koventunut sekä kansainvälistynyt toimintatavoiltaan. Tunnuksellisten jengien määrä on kasvanut merkittävästi 2000-luvun alusta, jolloin niitä oli kahdeksan. Tällä hetkellä ryhmiä on yli 70 ja niissä arvioidaan olevan 700-750 jäsentä. Rekrytointipohja on laventunut käsittämään myös ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, etenkin jos heillä ennestään on esimerkiksi sotilas- ja turvallisuusviranomaisen palveluksessa saatua niin sanottua taktista kokemusta ja osaamista. Europolin arvion mukaan järjestäytynyt rikollisuus on yksi keskeisin sisäisen turvallisuuden uhka Euroopassa.

Viranomaisuhat, aseistautuneisuus (järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenten ampuma-aserikokset/törkeät ampuma-aserikokset 2019: 141 ja 2020: 154) ja väkivallan käyttö ovat yleistyneet. Rahanpesua varten luoduilla monimutkaisilla globaaleilla rahansiirtoketjuilla rikoshyöty häivytetään osaksi laillista liiketoimintaa. Järjestäytyneen rikollisuuden integroituminen yhteiskuntarakenteisiin sekä jatkuva uusien rikoksentekotapojen hyödyntäminen, mukaan lukien verkossa tapahtuva rikollisuus, edellyttävät poliisilta relevanttia tilannekuvaa ja mahdollisuutta reagointiin reaaliaikaisesti.

Vaikuttavuuden aikaansaamisessa vakavimman ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa korostuu kokonaisvaltaisuus. Tämä tarkoittaa erityisesti suunnitelmallista ja tietojohtoista toimintaa, jota toteutetaan laajamittaisena yhteistyönä poliisin, muiden viranomaistahojen ja muiden toimijatahojen kesken rikollisen toiminnan kattavana estämis-, paljastamis- ja selvittämistyönä erikseen määritellyissä operaatioissa. Toiminnan tietojohtoisuus perustuu erityisesti rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaan, joka on viime vuodet ollut jatkuvan kehittämisen kohteena.

Poliisi tarvitsisi rikostiedustelukyvykkyytensä tueksi nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä, joka muun muassa mahdollistaisi vakavimpiin rikoksiin ja turvallisuusuhkiin puuttumisen jo aikaisessa vaiheessa. Tämä koskee erityisesti tietoverkkotiedustelun toimintamahdollisuuksia ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Tilanteen haasteellisuutta kuvastaa tapaus, jossa apulaistietosuojavaltuutettu antoi poliisille hiljattain huomautuksen rikostorjuntatarkoituksessa tapahtuneen kasvojen tunnistusteknologian kokeilukäytön aiheuttamasta tietoturvaloukkauksesta.

Järjestäytyneiden rikollisryhmien keskeisin rikollinen toiminta koskee edelleen huumausainerikollisuutta, erityisesti tuotannon, logistiikan ja ylätason myynnin osalta. Poliisin ja Tullin tietoon tulleiden kaikkien huumausainerikosten määrä on lisääntynyt viimevuosina vuosittain noin 10 prosentilla. Vuonna 2020 kirjatuissa törkeissä huumausainerikoksissa rikoksesta epäiltyjen ulkomaiden kansalaisten osuus oli 26 prosenttia. Huumausainerikollisuudesta johtuvat negatiiviset vaikutukset ja kustannukset yhteiskunnalle ovat merkittävät. Esimerkiksi liikenteessä huumaantuneena ajaminen on jopa yleisempää kuin ajaminen pelkästään alkoholin vaikutuksen alaisena.

Huumausainekauppaa siirretään yhä enemmän tietoverkkoavusteiseksi. Tämän lisäksi etenkin laiton asekauppa, petos- ja talousrikollisuus, viharikokset, uhkailu ja kiristäminen sekä monimuotoinen seksuaalirikollisuus verkossa jatkavat kasvuaan kansainvälisesti. Rikollinen toiminta netin niin sanotulla pimeällä puolella on torjunnalle erityisen haasteellista. Muuttuneen toimintaympäristötilanteen vuoksi tilannekuvan ylläpitäminen verkossa tapahtuvasta rikollisuudesta on kasvattanut huomattavasti merkitystään ja edellyttää erityisosaavan henkilöresurssin lisäksi jatkuvaa toimintamalli- ja menetelmäkehitystä.

Keskusrikospoliisi pitää erityisen merkityksellisenä eduskunnan virastolle myöntämää rahoitusta, jonka avulla Keskusrikospoliisi on kyennyt käynnistämään tilannekuvansa kehittämisen pimeän verkon kauppapaikoilla toteutettavasta laittomasta kaupasta. Kehittämistyö on edennyt hyvin ja jatkuu edelleen. Laaja toimintaympäristö ja aiemman kokonaiskuvan puuttuminen pimeän verkon kaupasta tekevät tilannekuvan kehittämisen toimintakentästä poikkeuksellisen haastavan. Toiminnan kohteena on globaalisti toimiva verkko, jossa harjoitettavalla kaupalla on, pimeän verkon kauppapaikkojen luonteeseen kuuluvasti, nopea mukautumiskyky eri tilanteisiin.

Muodostetun tilannekuvan perusteella on todettavissa, että pimeän verkon kauppapaikoilla olevista myynti-ilmoituksista merkittävin osa koskee huumausaineiden tai huumaavien lääkkeiden kauppaa. Saatavana on miltei kaikkia tunnettuja huumausaineita. Myynti-ilmoitukset ovat melko ammattimaisia ja palveluvalikoima on laaja. Tilannekuvan kehittämisen yhteydessä luodaan myös kuvaa järjestäytyneen rikollisuuden roolista pimeän verkon laittomassa kaupassa, erityisesti huumausainerikollisuuden osalta.

Pimeän verkon tilannekuvatoiminnalla tuotetaan analyyseja liitettäväksi valtakunnalliseen rikostorjunnan tilannekuvaan. Tilannekuvan kehittämisen ohella on samalla luotu välttämätöntä kyvykkyyttä vastata nopeasti eritasoisiin operatiivisiin haasteisiin ja uhkiin. Toiminnalla on jo nyt kyetty reaaliai-

kaisesti tukemaan paikallispoliisiyksiköitä eri operaatioissa. Lisäksi toiminnalla tuotetaan tietoa paikallispoliisille ennaltaestävän toiminnan suuntaamiseksi.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että hyvin alkanutta kehittämistyötä pimeän verkon tilannekuvan muodostamiseksi voitaisiin jatkaa, jonka jälkeen toiminto myöhemmin vakiinnutettaisiin osaksi poliisin perustoimintaa. Tämä nähdään myös Poliisihallituksessa tärkeänä ja vaikuttaa siltä, että kehittämistyötä kyetään jatkamaan. Poliisin tilannekuvatoimintaan nettirikollisuudesta tulisi voida panostaa vielä nykyistä huomattavasti enemmän, jotta poliisiyksiköiden toimintaa pystyttäisiin suuntaamaan entistä paremmin erityisen haitallisiin ja alueellisesti vaikuttaviin kohteisiin. Lisäksi tietoverkkotiedustelun toimintamahdollisuuksien hyödyntämisen osalta tarvittaisiin nykyistä selkeämpää lainsäädäntöä.

Europolin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arviossa 2021 todetaan järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien ja haittojen lisääntyminen, mikä kehityssuunta on näkyvissä myös Suomessa. Tämä on huomioitu hyvin muun muassa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa, jossa tuodaan myös esille yleinen tavoite painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisyyn. Poliisihallituksen Keskusrikospoliisille määrittelemissä vuoden 2022 alustavissa tulostavoitteissa korostetaan ennaltaestävien hallinnollisten rikostorjunnan keinojen käytön merkitystä erityisesti vakavan, ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Keskusrikospoliisissa käynnistettiin joitain vuosia sitten viraston saamalla erillisrahoituksella vakavimman, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ennaltaestämisen tehostamiseksi kaksi erityistoimintoa, jotka ovat viranomaisyhteistyönä toteutettava järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollinen torjunta sekä Exit-toiminto, jonka tarkoituksena on tukea kovaa rikostaustaa omaavia jengiläisiä irtautumaan rikollisryhmittymistä. Molemmista toiminnoista on saatu hyviä kokemuksia ja niiden käyttö huomioidaan nykyisin rikostorjuntaoperaatioissa jo niiden suunnitteluvaiheesta lähtien.

Exit-toiminta on erityisen kustannustehokas rikostorjunnan muoto ja sen osalta sovelletaan valtakunnallista toimintamallia, joka nojaa vahvasti kolmannen sektorin kanssa tehtävään kiinteään yhteistyöhön. Hallinnollisella rikostorjunnalla tarkoitetaan erityyppisiä viranomaisten käytössä olevia keinoja, joilla pyritään ennaltaehkäisemään yhteiskunnan laillisen infrastruktuurin käyttö erityisesti rikolliseen toimintaan. Tavoitteena on muun muassa huolehtia siitä, ettei yksittäisillä viranomaispäätöksillä, kuten lupapäätöksillä, edistetä järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä tai mahdollisteta rikollisen toiminnan jatkamista.

Hallinnollisen torjunnan osalta lainsäädäntö ei vielä täysin tue niitä tarpeita, joita viranomaistoiminnan täysipainoinen ja tuloksekas toteuttaminen edellyttäisi. Yhteiskunnallisesti merkityksellistä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa tulisikin kyetä toteuttamaan nykyistä laajemmalla pohjalla, mutta erityisesti tiedonvaihdon osalta haasteet ovat edelleen huomattavat. Konkreettisesti tämä ilmenee esimerkiksi siten, että poliisilla on melko rajatut mahdollisuudet varoittaa muita viranomaisia järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksilta.

Keskusrikospoliisi näkee tärkeänä sekä hallinnollisen torjunnan että Exit-toiminnan jatkamisen ja edelleen kehittämisen. Erillisrahoituksen päättymisen jälkeen näitä toimintoja on ylläpidetty viraston omin järjestelyin, mutta resurssisyistä kumpaakin toimintoa hoitaa tällä hetkellä vain yksi henkilö, joista kummallakin on myös muita tehtäviä. Tämän vuoksi toimintoja ei ole täysin kyetty toteuttamaan ja kehittämään suunnitellulla tavalla. Esimerkiksi kolmen viran kohdentaminen yhteisesti näihin toimintoihin tehostaisi merkittävästi molempien toimintojen kehittämistä ja siihen liittyvää monipuolista yhteistyötä sekä poistaisi samalla riskin toimintojen haavoittuvuudesta.

Tietoverkkorikollisuus

Tietoverkkorikollisuuden jatkuva kasvu ja rikollisuuden siirtyminen verkkoympäristöön on poliisille mittava haaste. Verkossa toteutettavan rikollisuuden torjunnan lisäksi kyberrikostorjunnan osaamista tarvitaan yhä enemmän myös niin sanottujen perinteisten rikosten selvittämisessä. Verkkorikollisuus on muuttuvaa, moninaista, kansainvälistä ja volyymiltään valtavaa.

Tietoverkkoympäristöä hyödyntäen tehtävien rikosten määrä ja osuus kaikista rikoksista kasvaa ja rikokset sekä niiden tekotavat monipuolistuvat. Myös tietoverkkoihin kohdistuva rikollisuus kasvaa selkeästi. Tietoverkkorikoksia kirjattiin vuonna 2020 poliisin järjestelmiin noin 1.800, mikä on 37 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Myös tietoverkkoavusteisten petosten määrä jatkaa kasvuaan. Verkossa toteutettuja petoksia kirjattiin vuoden 2020 aikana 20.325, mikä on noin 36 prosenttia enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Ennusteen mukaan näiden rikosten vuotuinen kasvuprosentti on noin 30-35. Vuoden 2020 osalta rikoshyödyn arvioitiin olevan kymmeniä miljoonia euroja. Toimijoina ovat lisääntyvästi järjestäytynyt rikollisuus sekä valtiolliset toimijat tai niihin läheisesti kytkeytyvät muut toimijat. Tietomurtojen määrä on lähes kaksinkertaistunut viimeisen 12 kuukauden aikana ja kehityksen odotetaan jatkuvan vastaavana.

Keskusrikospoliisilla on ollut viime kuukausina kyberrikostorjuntaan liittyen tutkittavana muun muassa useita kriittiseen infrastruktuuriin, julkisen sektorin järjestelmiin sekä yrityksiin kohdistuneita tekoja. Näistä esimerkkinä voidaan todeta loppuvuodesta 2020 tutkintaan otettu Psykoterapiakeskus Vastaamo Oy:n tietomurtoon liittyvä rikoskokonaisuus, jonka osalta poliisi on vastaanottanut tähän mennessä yli 21.000 Vastaamon asiakkaiden asiassa tekemää rikosilmoitusta. Tapauksen poikkeuksellisella laajuudella ja erityispiirteillä on jo tähän mennessä ollut huomattava vaikutus työpanoksen kohdentamiseen sekä Keskusrikospoliisissa että eri poliisilaitoksissa.

Vastaamo-rikoskokonaisuuden tutkinnan yhteydessä on kertynyt huomattava määrä sähköisessä muodossa olevaa aineistoa, jonka käsittely kuluttaa runsaasti henkilöresursseja ja digitaalista muistikapasiteettia. Etenkin suurten tietomassojen käsittelyssä on tunnistettavissa useita mahdollisia kehittämiskohteita, joissa robotiikka ja tekoäly voisivat sekä säästää voimavaroja että tehostaa toimintaa ja siten lisätä sen tuottavuutta.

Poliisilla ei ole Vastaamo-esitutkinnan yhteydessä mahdollisuutta tavoitella rikoskokonaisuuden uhreja, jotka eivät ole tehneet asiassa rikosilmoitusta, eikä poliisi myöskään kykene varmistamaan, ovatko kaikki rikosilmoituksen asiasta tehneet anastetussa ja vuodetussa tietokannassa. Tämä johtuu siitä,

että tehtävään määrätty etsintävaltuutettu esitti poliisin hallussa olevan potilastietokannan, mukaan lukien uhrien nimitiedot, kokonaisuutena kuuluvan takavarikointi- ja hyödyntämiskiellon piiriin. Asia saatettiin seuraavaksi Helsingin käräjäoikeuteen, joka asettui etsintävaltuutetun kannalle. Kevättalvella korkein oikeus hyväksyi Keskusrikospoliisin ennakkovalituslupahakemuksen ja otti asian käsittelyyn. Lokakuun 2021 alussa saadun korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan potilastietokantaan sovelletaan kokonaisuudessaan takavarikointi- ja hyödyntämiskieltoa. Poliisi korosti koko prosessin ajan, että sen tarve koskee vain henkilötietoja, ei potilastietojen sisältöä.

Tietoverkkorikollisuuden kehityksen osalta on ennustettavissa, että muun muassa asianomistajien ja rikosten määrän osalta erityisen massiivisia tapauksia tulee yhä enemmän esitutkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan kovin hyvin tue tämänkaltaisten ”ylisuurten” juttujen sujuvaa läpiviemistä rikosprosessissa.

Kohdennettu väkivalta

Keskusrikospoliisi ylläpitää ja kehittää kohdennettua väkivaltaa ennalta estävää riski- ja uhka-arviotoimintoa. Kohdennettuun väkivaltaan luetaan joukkosurmat, koulusurmat, yksittäiset terroristiset toimijat, vakavat vainoamistapaukset, vakavat lähisuhde- ja perhesurmat sekä yksittäisiin henkilöihin kohdistuvat suunnitelmalliset väkivallanteot. Riski- ja uhka-arviotoiminnon tehtäviin sisältyy myös yhteistyö Suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden kanssa terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden seurannassa. Tältä osin Keskusrikospoliisin seurantavastuulla on useita kohteita. Kohdennetun väkivallan torjunnan keskeisiä keinoja ovat avointen lähteiden internettiedustelu, kansallinen ja kansainvälinen tietojenvaihto, muu viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö sekä nettivinkkijärjestelmä, jolla vastaanotetaan vuosittain noin 15.000 vihjettä.

Poliisin riski- ja uhka-arviotoiminnalla on kyetty viime vuosien aikana estämään useita vakavia henkeen- ja terveyteen kohdistuvia rikoksia. Kuluvana vuonna syyskuun loppuun mennessä poliisi on työstänyt yhteensä noin 650 tapausta, jotka ovat liittyneet huolta aiheuttaviin henkilöihin. Vuonna 2020 tapauksia oli noin 900. Korkean uhan kohteita on Keskusrikospoliisin vastuulla olevissa tapauksissa ilmennyt tänä vuonna kaikkiaan kahdeksan.

Koronatilanne on muuttanut kohdennetun väkivallan ilmiöitä erityisesti koulusurmailmiön osalta. Koska suurin osa kouluista on ollut kiinni tai etäopetuksessa, vakavia koulu-uhkia ei ole viime aikoina juurikaan ollut ja kouluihin kohdistuneiden uhkausten määrä on vähentynyt merkittävästi. Toisaalta nuorten oireilua on ilmennyt enemmän vapaa-ajalla.

Yhteiskunnan keskusteluilmapiirin kiristyminen sekä polarisoituminen näkyvät nousevana ilmiönä kohdennetun väkivallan torjunnassa. Erityisesti äärioikeiston henkilöihin kohdistaman vakavan väkivallan riski on koholla. Uhkakuviin kuuluvat niin yksittäisten toimijoiden kuin myös pienryhmien aiheuttama uhka, jossa henkilöt pyrkivät toteuttamaan väkivaltaa ideologisista syistä. Uhkat saattavat kohdistua niin yksittäisiin henkilöihin kuin myös virkamiehiin sekä poliitikoihin. Toistaiseksi ei ole laajamittaisesti paljastunut selkeää vakavan väkivallan suunnittelua tai valmistelua, mutta esimerkiksi äärioikeistoliikkeessä on korostunut halu toimia väkivaltaisesti.

Yleinen kohdennetun väkivallan uhka kohdistuu edelleen yksittäisiin henkilöihin ilman ideologiaa tai joukkosurma-aikeita. Erilaiset lähisuhteisiin liittyvät vakavat väkivallanteot, perhesurmat sekä myös yksittäisiin henkilöihin kohdistuvat henkilökohtaisesta motiivista johtuvat väkivallanteot ovat edelleen todennäköisimpiä vakavan kohdennetun väkivallan tekoja Suomessa. Vuonna 2021 uhkateemoista on noussut vahvimmin esiin yksittäisiin väkivallantekoihin ja viranomaiseen tai viranhaltijaan kohdistuvat uhkat.

Kohdennetun väkivallan ennaltaestäminen edellyttää tehokasta tiedonvaihtoa, mikä ei edelleenkään toimi parhaalla tavalla, vaikka lainsäädäntöä osin tässä tarkoituksessa joitain vuosia sitten muutettiinkin.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos Robin Lardot