

# **POLIISIHALLINNON SISÄINEN JÄRJESTÄYTYNEEN RIKOLLISUUDEN TORJUNNAN KÄSIKIRJA**

## **Kehittämöraportti**

Mikko Gyran

11/2016

## Tiivistelmä

Tekijä	Tutkinto	
Mikko Gyran	Poliisi (AMK) -muuntokoulutus	
Julkaisun nimi	Julkisuusaste	
Poliisihallinnon sisäinen JR-torjunnan käsikirja - Kehittämisorja	Julkinen	
Ohjaajat	Opinnäytetyön muoto	
Jussi Hakaniemi & Mika Ranki	Toiminnallinen opinnäytetyö	
Tiivistelmä		
<p>Tämä opinnäyte on toiminnallinen kehittämistyö, joka on osa Valtioneuvoston vuonna 2013 alullepanemaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tehostamishanketta. Poliisihallituksen toimeksiannosta toteutettiin poliisihallinnon sisäiseen käyttöön tarkoitettu järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan käsikirja.</p> <p>Käsikirjan tekninen toteutus tehtiin Microsoft Sharepoint ryhmätyötilana. Käsikirjaan on sisällytetty torjuntatyöhön liittyvää aineistoa ja tietoa. Käsikirjan pääteemat ovat järjestäytyneen rikollisuuden toimintaympäristön kuvaus, hallinnollinen JR-torjunta, rikollisesta toiminnasta hyötymisen vähentäminen ja JR-viestintä. Lisäksi käsikirjaan on sisällytetty materiaalipankki aineiston jakamista varten.</p> <p>Tuotoksen lisäksi opinnäytteeseen liittyy tämä kehittämisraportti. Raportissa kuvataan JR-torjunnan käsikirjahankkeen tausta ja tavoitteet, järjestäytyneen rikollisuutta ilmiönä ja sen torjumiseen liittyvää lainsäädäntöä. Lisäksi raportissa kuvataan käsikirjan tekninen toteutus ja siihen liittyviä erityispiirteitä käyttöoikeuksien ja käsikirjan ylläpidon osalta.</p> <p>Kehittämisohjelman lopputuloksena on laatuaan ensimmäinen poliisihallinnon käyttöön tarkoitettu järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvä tietovaranto, jonka sisällön tuottamiseen raportissa ehdotetaan perustettavaksi toimituskunta, joka jatkossa vastaisi mm. käsikirjan sisällön tuottamisesta, ylläpidosta ja käyttöoikeuksien myöntämisestä.</p>		
Sivumäärä	Tarkastuskuukausi ja vuosi	Opinnäytetyökoodi (OPS)
37	Marraskuu 2016	mAmk2015ONT
Avainsanat		
Järjestäytynyt rikollisuus (JR), Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (JR-torjunta)		

# SISÄLLYS

<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>2</b>
1.1 Opinnäytteen rakenne.....	3
1.2 JR-torjunnan käsikirja -hankkeen tausta ja tavoitteet .....	4
1.3 Aihealueen rajausta .....	5
1.4 Opinnäytteen tutkimuskysymykset .....	6
<b>2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....</b>	<b>7</b>
2.1 Järjestäytynyt rikollisuus ilmiönä.....	7
2.2 Järjestäytyneen rikollisuuden määritelmä lainsäädännössä .....	10
2.3 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.....	12
2.4 Kilpailuasetelma.....	14
2.5 JR-torjunnan nousevat trendit .....	16
2.6 Käsikirjan sisällöstä ja aineiston keräämisen menetelmistä.....	18
<b>3 KEHITTÄMISPROSESSI .....</b>	<b>21</b>
3.1 Microsoft Sharepoint ryhmätyötilat .....	21
3.2 Ryhmätyötilan toteuttaminen käytännössä.....	22
3.2.1 Ryhmätyötilan rakenne.....	23
3.2.2 Etusivu, teema- ja infosivut .....	25
3.3 Ylläpito ja jatkuvuussuunnitelma.....	26
3.3.1 Suositus JR-torjunnan käsikirjan toimituskunnan perustamisesta.....	27
3.4 Käyttöoikeusprosessi.....	27
3.4.1 Mitä käyttöoikeuksilla suojataan? .....	28
3.4.2 Järjestelmän mahdollisuudet.....	29
3.4.3 Suositus käyttöoikeuksien toteuttamisesta ja siihen liittyvästä prosessista.....	30
<b>4 POHDINTA .....</b>	<b>31</b>
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>36</b>

## 1 JOHDANTO

Poliisi (AMK) –muutokoulutukseen liittyvänä opinnäytteenä laatija on toteuttanut poliisihallinnon sisäiseen käyttöön tarkoitettun järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan käsikirjan (JR-torjunnan käsikirja) nimellä kulkevan Microsoft Sharepoint ryhmätyötilan. Opinnäyte on toiminnallinen kehittämistyö, jonka tuotoksena on ryhmätyötilan tekninen toteutus. Työhön liittyen on laadittu tämä prosessia kuvaava kehittämisraportti. Käsikirjan varsinaisesta asiasisällöstä vastaavat JR-torjuntaan osallistuvat useat asiantuntijat ja instanssit. Opinnäytteen laatija osallistuu asiasisällön tuottamiseen. Opinnäytteen teettäjä, eli Poliisihallitus on antanut ryhmätyötilan kehittämisen lisäksi muutaman ryhmätyötilaan liittyvän erityiskysymyksen pohdittavaksi. Nyt kehitteillä olevan poliisihallinnon sisäisen käsikirjan ensimmäinen versio pyritään ottamaan tuotantokäyttöön tämän opinnäytetyön palauttamisen jälkeen loppuvuodesta 2016. Käsikirja on osa laajempaa Valtioneuvoston ja Poliisihallituksen käynnistämää JR-torjunnan tehostamishanketta. JR-torjunnan käsikirja -projektia ja sen tavoitteita taustoitetaan kohdassa 1.2.

Idea laatia ryhmätyötila syntyi raportin laatijan työskennellessä sihteerinä Poliisihallituksen nimeämässä JR-torjunnan käsikirjaa valmistelleessa työryhmässä vuosina 2015 – 2016. Yksi työryhmälle asetetuista tavoitteista oli laatia osana JR-torjunnan tehostamista poliisihallinnon sisäinen JR-torjunnan käsikirja.

Opinnäytteen laatija omaa pitkäaikaisen kokemuksen JR-torjunnasta poliisin rikostorjunnan eri tehtävissä. Laatija on hankkinut täydennyskoulutuksena ja työn ohessa Microsoft Sharepoint ohjelmistoon ja ryhmätyötiloihin liittyvää osaamista. Laatija on hyödyntänyt ohjelman ominaisuuksia laajasti yksikössään erilaisissa laajoissa tiedonhallintaprojekteissa ja kehittänyt lukuisia ryhmätyötiloja työyhteisön tarpeisiin. Tähän on liittynyt pohdintaa ryhmätyötilojen toiminnasta ja niihin liittyvistä haasteista. Laatija on työhistoriansa aikana havainnut usein, kuinka poliisihallinnossa eri aiheisiin liittyvä tieto on hankalasti hyödynnettävissä, käsiteltävissä ja löydettävissä. Työntekijöillä saattaa myös olla pääsy sellaiseen materiaaliin, joka ei kuulu heidän työtehtäviinsä. Tämä johtuu koordinaation puutteesta ja käytössä olevista lukuisista erilaisista tietojärjestelmistä, tallennusaloista ja poliisiyksiköiden erilaisista tavoista hallita tietoa. Ilmiötason tiedonhallintaan liittyen ei ole olemassa suunnitelmia tai prosesseja.

Edellä mainituista syistä laatija päätyi esittämään Poliisihallitukselle ja JR-torjunnan käsikirjahankkeeseen nimitetylle työryhmälle, että voisi toteuttaa teknisesti poliisihallinnon sisäiseen käyttöön tarkoitetun käsikirjan.

### **1.1 Opinnäytteen rakenne**

Opinnäyte koostuu kahdesta osasta. Varsinaisesta tuotoksesta, eli poliisihallinnon sisäiseen käyttöön tarkoitetun JR-torjunnan käsikirja ryhmätyötilan teknisestä toteuttamisesta ja tästä kehittämisraportista. Tuotoksen lisäksi tässä raportissa pohditaan kahta varsinaiseen tuotokseen liittyvää osaongelmaa.

Raportin aluksi kuvataan niiden tapahtumien kulkua ja seikkoja, jotka johtivat JR-torjunnan käsikirjan valmistelutyöhön. Aluksi esitellään ne merkittävimmät päätökset ja linjaukset, jotka asian taustalla ovat. Tämän jälkeen esitellään JR-torjunnan käsikirjan tavoitteet, sekä aihealueen rajaaminen.

Toisessa luvussa käydään läpi opinnäytteen kannalta keskeisimmät käsitteet ja määritelmät, sekä kirjallisuuslähteitä, jotka muodostavat yhdessä opinnäytteen teoriapohjan. Teoriataustaksi kuvataan myös JR-torjunnan käsikirjan valmistelusta vastanneen työryhmän työskentelyä ja sisältöön liittyvää aineistonkeruuta ja siinä käytettyjä menetelmiä.

Tämän jälkeen on vuorossa opinnäytteen varsinaisen tuotoksen eli poliisihallinnon sisäisen JR-torjunnan käsikirjan toteuttamisen prosessikuvaus, eli se miten käsikirja tekninen toteutus tehtiin käytännössä. Prosessikuvauksen yhteydessä esitetään edellä mainitut perustellut suositukset kahteen teettäjän toivomaan erityiskysymykseen.

Tämän raportin luvussa neljä laatija esittää omaa pohdintaa ja näkemyksiä aihealueen ympärillä.

## 1.2 JR-torjunnan käsikirja -hankkeen tausta ja tavoitteet

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus antoi periaatepäätöksen JR-torjunnan strategiasta 7.3.2013. Strategian tavoitteena on heikentää ja ennalta estää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä siten, että järjestäytynyt rikollisuus vähenisi, eikä ilmiönä kehittyisi vakavampaan suuntaan. Muina tavoitteina on mainittu mm. estää ko. rikollisuuden haitallista vaikutusta yhteiskunnan toimintaan, estää rikollisten järjestäytymistä ja korostaa, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvään toimintaan osallistuminen ei ole houkutteleva vaihtoehto. (Valtioneuvosto 2013, 3-4.)

Valtioneuvosto antoi periaatepäätöksessään strategisten linjausten perusteella 20 erilaista toimenpidesuositusta, joiden toteuttamiseen määrättiin eri ministeriöitä ja viranomaisia. Poliisi on vastuullisena viranomaisena edellä mainitusta toimenpiteistä kaikkiaan kymmenessä. (Valtioneuvosto 2013, 7-11.)

Valtioneuvoston periaatepäätöksen toisen toimenpidesuosituksen otsikko on ”*Torjuntatyön toimijoiden osaamista lisätään*”. Toimenpidesuosituksen tavoitteena on, että viranomaisten osaamista, kykyä, tietämystä, suhtautumista ja ennakkoreagointia JR-torjunnasta, toimenpidemalleista ja siltä suojautumisesta lisätään tehokkaalla hallinnonalat läpäisevällä koulutuksella ja tiedottamisella. Toisaalta linjauksen mukaan varmistetaan, että järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti. Poliisihallitus on vastuullinen viranomainen ko. toimenpidesuosituksen osalta. Muut valmisteluun osallistuvat viranomaiset ovat Tulli, Rajavartiolaitos ja Valtakunnansyyttäjänvirasto. (Valtioneuvosto 2013, 8.)

Poliisihallitus julkaisi valtioneuvoston periaatepäätökseen perustuvat toimintalinjauksensa 8.12.2014. Yllä mainittu toinen toimenpidesuositus jaoteltiin Poliisihallituksen toimesta kolmeen osaan: 1) koulutuksessa otetaan huomioon JR-torjunta kaikilla poliisitoiminnan alueilla 2) laaditaan JR-torjunnan käsikirja ja 3) osaamisella ja toimivalla poliisisyöttäjäyhteistyöllä varmistetaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien rikosjuttujen menestyminen rikosprosessissa. (Poliisihallitus 2014, 3-4.)

JR-torjunnan käsikirjan valmisteluun Poliisihallitus nimitti 4.4.2015 työryhmän, johon kutsuttiin JR-rikollisuuden asiantuntijoita Poliisihallituksesta, Keskusrikospoliisista, Suojelupoliisista, Poliisiammattikorkeakoulusta ja paikallispoliisin eri yksiköistä. Tämän

opinnäytteen laatija kutsuttiin työryhmän sihteeriksi. (Poliisihallitus 2015a.) Työryhmän tehtäväksi annettiin valmistella käsikirjasta kaksi eri versiota. Toinen turvaluokiteltu poliisihallinnon sisäiseen ja toinen julkiseen käyttöön. Työryhmän toimikausi päättyi 31.5.2016. Tätä opinnäytettä kirjoitettaessa on koko Poliisihallituksen käsikirjahankkeen toinen osa, eli ns. julkinen versio luovutettu Poliisihallitukselle toimenpiteitä varten 1.6.2016. (Poliisihallitus 2016.)

JR-torjunnan käsikirjan keskeisenä tavoitteena on jalkauttaa Valtioneuvoston periaatepäätöstä JR-torjunnasta. Vastaavaa käsikirjaa ei Suomessa ole aikaisemmin ollut käytössä. Poliisihallituksen toimintalinjauksissa JR-torjunnan käsikirjan tavoitteina mainitaan kolme kunnianhimoista tavoitetta: 1) toimijoiden osaamisen lisääminen, 2) operatiivisen toiminnan tukeminen ja 3) menettelytapojen yhtenäistäminen. (Poliisihallitus, 2014,3.) Kyseiset Poliisihallituksen tavoitteet ilmentävät, ettei tarkoituksena ole luoda välttämättä tyhjentävää manuaalia, tarkistus- tai ohjekirjaa, jota esim. taktinen tutkija voisi käyttää hyväkseen yksittäisessä rikosasiassa. Tavoitteet viestivät paremminkin halua ilmiön parempaan tunnistamiseen, sen huomioon ottamiseen rikostorjunnassa ja tietynlaisen torjuntatoimien yhtenäisyyden tavoitteluun. Yksityiskohtia ohjeistetaan varmasti jatkossakin erillisillä ohjeilla ja määräyksillä, joita käsikirjaan voidaan sisällyttää. Käsikirjaan tulee Poliisihallituksen toimintalinjauksen mukaan sisällyttää ainakin seuraavia aiheita (Poliisihallitus 2014, 3):

- Toimintaympäristö ja ko. rikollisuuden ilmeneminen
- Tarpeellinen lainsäädäntö
- Määritelmät
- Hyvät käytänteet ja toimintamallit
- Hallinnollisen torjunnan moniviranomaismalli
- Merkittävät tuomioistuinten päätökset
- JR-ryhmien rikollisen toiminnan lainvoimaiset päätökset
- JR-torjunnan viestinnän strategia

### **1.3 Aihealueen rajausta**

Poliisiammattikorkeakoulun Poliisi (AMK) –muuntokoulutuksen opetussuunnitelman mukaan opinnäytetyö voi olla työelämän tarpeista esiin nouseva toiminnallinen kehittämistyö, tai muu soveltava tutkimus (Poliisiammattikorkeakoulu 2015, 10). Haikansalon ja Koranderin mukaan toiminnallisessa opinnäytetyössä toteutetaan jokin prosessi, tuotos tai projekti ja tehdään siitä raportti (Haikansalo & Korander 2016, 4).

Tähän raporttiin liittyvä projekti on sähköisen JR-torjunnan käsikirjan tekninen toteutus Microsoft Sharepoint ryhmätyötilana poliisihallinnon sisäiseen käyttöön. Raportin kirjoittaja on osallistunut käsikirjan valmisteluun ja toteuttamiseen työryhmän perustamisesta huhtikuusta 2015 alkaen ja vastaa siis osaltaan käsikirjan teknisestä toteutuksesta ja ensimmäisen version käyttöönotosta.

Ensimmäinen aihealuetta koskeva rajausta liittyy opinnäytteen toiminnalliseen projektiin eli JR-torjunnan käsikirjan tekniseen toteutukseen Microsoft Sharepoint ohjelmalla. Käsikirjan ensimmäinen versio tulisi saada käyttöön loppuvuodesta 2016. Tästä syystä käsikirjan toteuttaminen tulee pitää hyvin rajattuna, johtuen käytettävissä olevasta ajasta ja resurssista. Käsikirjan toteuttamista ohjaa työryhmätyöskentelyssä tuotettu materiaali, jota käsikirjan ensimmäisen versioon sisällytetään. Kun käsikirjan ensimmäinen versio on otettu käyttöön, on sitä mahdollisuus kehittää käytössä olevien resurssien ja tarpeiden mukaan lähes rajattomasti.

Toinen rajausta liittyy tässä raportissa tapahtuvaan viitekehäksen käsittelyyn. Järjestäytyneet rikollisuus on käsitteenä erittäin laaja. Kotimaisen ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden kuvaaminen ilmiönä maantieteellisine erityispiirteineen ja ilmenemismuotoineen olisi erittäin työlästä ja tämän opinnäytteen kannalta tarpeetonta. Kun tähän lisätään vielä aiheeseen liittyvä lainsäädäntö, viranomaisten erilaiset torjuntaprosessit, strategiat ja torjuntaan liittyvät instrumentit voidaan todeta, ettei niiden käsittely ole aiheen kannalta tarkoituksenmukaista. Laatija rajasi aiheen käsitteistöön ja lainsäädännön kuvaamiseen.

#### **1.4 Opinnäytteen tutkimuskysymykset**

Vaikka kyseessä on toiminnallinen kehittämistyyppinen opinnäytetyö, jonka tuotoksena on poliisihallinnon sisäisenä JR-torjunnan käsikirjana toimiva ryhmätyötila, on laatija työtä laatiessa pohtinut myös seuraavia luonteeltaan tutkimusongelmaa muistuttavia kysymyksiä.

- Soveltuuko Microsoft Sharepoint ryhmätyötila poliisihallinnon sisäisen JR-torjunnan käsikirjan alustaksi?
- Miten varmistetaan poliisihallinnon sisäisen JR-torjunnan käsikirjan sisällön ajantasaisuus ja päivittäminen?
- Miten poliisihallinnon sisäisen JR-torjunnan käsikirjan käyttöoikeudet tulisi toteuttaa?



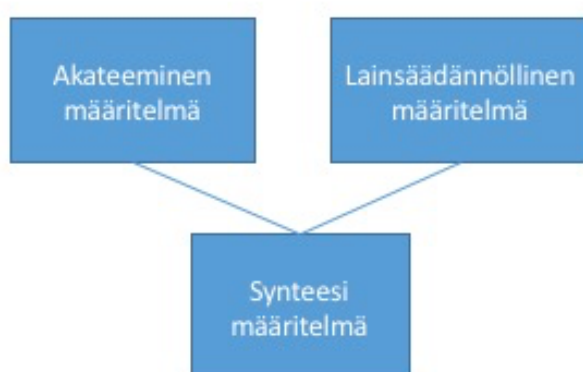
## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Järjestäytynyt rikollisuus on käsitteenä erittäin laaja ja sitä voidaan lähestyä lukuisista eri näkökulmista. Maailmanlaajuisena ilmiönä aiheesta on kehitetty runsaasti erilaisia kriminologisia teorioita, jotka edustavat akateemista näkökulmaa. Järjestäytyneestä rikollisuudesta on myös olemassa kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä, joka on olennainen osa määriteltäessä mitä järjestäytynyt rikollisuus on. Aiheesta on helposti löydettävissä kansainvälistä ja kansallista lähdekirjallisuutta, tutkimuksia ja artikkeleita. Myös poliisitoiminnassa on omat tapansa määritellä mitä on järjestäytynyt rikollisuus. Tässä opinnäytteessä keskeiset käsitteet ovat järjestäytynyt rikollisuus ilmiönä ja JR-torjunta. Kirjallisuuslähteiden avulla hahmotellaan, miten järjestäytyneen rikollisuuden tunnistaa ja millaiset raamit lainsäädäntö luo sen torjunnalle. Järjestäytyneen rikollisuuden määrittelyyn liittyy paljon tulkinnallisia ristiriitaisuuksia, joten ilmiötä ja torjuntaa käsitellään varsin teoreettisesti ja yleisellä tasolla. Poliisitoiminnan ja järjestäytyneen rikollisuuden välistä kilpajuoksu –teoriaa ja JR-torjunnan uusia trendejä kuvataan myös lyhyesti yleisellä tasolla.

### 2.1 Järjestäytynyt rikollisuus ilmiönä

Mitä on järjestäytynyt rikollisuus? Se on kysymys, johon ei ole löydetty tyhjentävää ja yksiselitteistä vastausta. Asiaa ovat pohtineet lukuisat akateemikot, oikeusviranomaiset, lainvalvontaviranomaiset ja kansainväliset yhteisöt. Aiheesta on runsaasti kirjallisuutta ja tutkimuksia. Näiden pohdintojen pohjalta on syntynyt runsaasti asiaa koskevia tulkintoja, määritelmiä ja lainsäädäntöä. Myös Suomessa on käyty ajankohtaista keskustelua järjestäytyneen rikollisuuden olemassa olosta ja siitä, miten tätä rikollisuutta tulisi määritellä. Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa Keskusrikospoliisi määrittelee tietyn prosessin ja kriteereiden perusteella järjestäytyneet rikollisryhmät ja niihin kuuluvat henkilöt. Määrittely perustuu rikosprosessista erillään olevaan hallinnolliseen prosessiin. Tuomioistuimissa taas annetaan tuomioita syyttäjän vaatimusten perusteella siitä ovatko jotkut yksilöiden tekemät rikokset tehty vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneen ryhmän jäseninä. Toinen tuomioistuimissa pohdittava asia on, osallistuuko joku yksilö järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan? Edellä mainitut ovat Suomen rikoslaissa kriminalisoituja tekoja. Yhdysvaltalaisen oikeustieteen professorin Stephen L. Malloryn mukaan järjestäytynyt rikollisuus voidaan määritellä yksittäisten jäsenten ja ryhmien toiminnan kautta. Tämä on kuitenkin Malloryn mukaan hieman suppea katsontakanta

asiaan, sillä järjestäytynyt rikollisuus saattaa ilmiönä ulottua lukuisiin rikoksiin ja sen erottaa yksittäisistä rikoksista se lähtökohta, että rikoksiin syyllistyy ryhmä yksilöitä. Tähän viittaa Malloryn mukaan termit organized (järjestäytynyt) tai organization (organisaatio). Edellä kuvattujen määrittelemiseen liittyvien ongelmien johdosta Mallory kehottaa kuvan 1 mukaisesti muodostamaan järjestäytyneen rikollisuuden määritelmän osalta synteesin, joka koostuu kahdesta elementistä, eli toisaalta järjestäytyneen rikollisuuden akateemisesta määritelmästä ja toisaalta sen lainsäädännöllisestä määritelmästä. (Mallory 2010, 3.)



**Kuva 1 Malloryn ajatus määritelmän synteesisistä havainnollistettuna**

Malloryn mukaan järjestäytyneen rikollisuuden määritelmä vaihtelee lainvalvontaviranomaisesta toiseen ja valtiosta toiseen. Tästä johtuen on hänen mukaansa tärkeää, että järjestäytyneen rikollisuuden tutkijat ja muut toimijat käyttävät varmasti samaa määritelmää. Kun on alusta asti selvää, mikä määrittely on ollut kyseessä, helpottaa se pitkiä esitutkintoja ja oikeuskäsittelyjä. (Mallory 2010, 3.) Tämä on mielestäni mielenkiintoinen asia, sillä raportin laatijan kokemuksen mukaan Suomessa tällä hetkellä JR-torjunnassa ainakin rikosprosessissa mennään voimassa olevan lainsäädännöllisen määritelmän mukaan. Toisaalta olisi hyvä miettiä esitutkinnassakin entistä enemmän, mikä rikostapauksissa viestii järjestäytyneestä rikollisuudesta ja millaista ilmiöön viittaavaa näyttöä on kertynyt tai on saatavissa. Rikoskokonaisuuksiin saattaa kätkeytyä sellaista järjestäytyneisyyttä kuvaavaa näyttöä, jota voitaisiin hyödyntää rikosprosessissa näyttönä. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta tulee jatkossa olemaan myös muuta kuin pitkäkestoisia esitutkintoja ja oikeudenkäyntejä. Painojalkaa ollaan siirtämässä entistä enemmän ennalta estävään toimintaan, hallinnolliseen JR-torjuntaan ja torjuntaan osallistuvien toimijoiden yhteistyöhön. Tältä kannalta ajateltuna ilmiön ymmärtämisessä ei

tulisi tukeutua pelkästä lainsäädännölliseen määritelmään. Ilmiötä on ymmärrettävä laajemmin ja erityisesti tunnistettava siihen liittyvät toimijat, sen toimintatavat ja seuraukset. Näitä asioita pohiessa avuksi tarvitaan tietoisuutta järjestäytyneen rikollisuuden ominaispiirteistä ja tunnusmerkeistä.

Avaisiko järjestäytyneen rikollisuuden akateemisen määrittelyn mukaan ottaminen jotakin uutta esim. ennalta estävän toiminnan näkökulmasta? Olisiko siitä hyötyä hallinnollista JR-torjuntaa suunniteltaessa tai rikollisesta toiminnasta hyötymisen vähentämisessä? Olisiko järjestäytyneeseen rikollisuuteen syventävästä strategisesta analyysityöstä apua? Järjestäytyneen rikollisuuden taustoittaminen, määrittely ja ilmiökuvaus rikosprosessissa on nykyisin pitkälti poliisin asiantuntijuuden varassa. Tätä asiantuntijuutta ja poliisin uskottavuutta järjestäytyneen rikollisuuden asiantuntijana on pyritty oikeusprosesseissa murentamaan toistuvasti. Rikosprosessissa on lähtökohtana yksilön oikeusturva ja siihen vaikuttavat seikat. Rikoslain pykäliden vaikeaselkoisuus ja tulkintavaikeudet johtavat tuomioistuinten vaihtelevaan ratkaisukäytäntöön ja täten tuomioistuinkäytäntöä ei voida pitää järjestäytyneen rikollisuuden määrittelemisen kannalta pelkästään ratkaisevana tekijänä. Tärkeää on tietenkin, mikä on rangaistavaa lainsäädännön perusteella, koska esimerkiksi lainsäädännössä viitataan monessa kohtaa siihen, että jos henkilö on tuomittu esim. järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta voidaan tämä asia ottaa huomioon negatiivisena tekijänä esim. hallinnollisia päätöksiä tehtäessä. Mutta jotta osaaminen rikosprosessissa kehittyisi on tärkeää ymmärtää missä rikollisessa toiminnassa järjestäytynyt rikollisuus toimii ja on mukana ja miten se ilmenee. Ilmiön kuvaaminen tarkemmin erilaisissa prosesseissa ja asiakirjoissa on tärkeää. Kun näitä tunnusmerkistötekijöitä ja ominaisuuksia ymmärretään paremmin, syntyy asiantuntijuutta ja esimerkiksi hyvin perusteltuja hallintopäätöksiä, joiden perusteella vaikeutetaan esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden edustajien toimimista eri toimialoilla ja näin oikeudettoman taloudellisen hyödyn ajautumista järjestäytyneelle rikollisuudelle.

Yhdysvaltalainen järjestäytyneen rikollisuuden asiantuntija professori Howard Abadinsky on todennut, ettei yleisesti hyväksyttyä järjestäytyneen rikollisuuden määritelmää ole olemassa, mutta lainvalvontaviranomaiset ja akateemiset tutkijat ovat tunnistaneet tiettyjä järjestäytyneen rikollisuuden tunnusmerkkejä ja ominaispiirteitä. Abadinskyn mukaan järjestäytyneen rikollisuuden tunnusmerkkejä ovat (Abadinsky 2013, 2-3):

- Se ei pyri poliittisiin päämääriin
- On hierarkkista
- Valikoiva tai rajoitettu jäsenyys
- Luo itselleen uniikin alakulttuurin
- On pysyvää
- Ilmentää kykyä ja halua käyttää laitonta väkivaltaa
- On monopolistinen
- Sitä säännellään täsmällisillä säännöillä ja määräyksillä

Järjestäytyneiden rikollisryhmien rikosvastuuta tutkinut Sanna Palo toteaa väitöskirjassaan, että käsityksemme järjestäytyneestä rikollisuudesta riippuu siitä, miten se määritellään. (Palo 2010, 23). Palon mukaan määritelmiä on useita ja yhteisen määritelmän puute kansainvälisesti ja kansallisesti on Palon mukaan juuri se tekijä, joka on aiheuttanut mm. erilaisia näkemyksiä järjestäytyneen rikollisuuden määristä. Palo pitää tärkeänä, että vain yhteiseen käytettävään määritelmään sitoutumalla voidaan päästä yhteisesti hyväksyttävään näkemykseen järjestäytyneestä rikollisuudesta. (Palo 2010, 151.)

## **2.2 Järjestäytyneen rikollisuuden määritelmä lainsäädännössä**

Kuten raportissa aikaisemmin todettiin, määriteltäessä mitä järjestäytynyt rikollisuus ylipäätään on, tarvitaan avuksi kriminologisen määritelmän lisäksi toinen keskeisesti asiaan vaikuttava muuttuja eli lainsäädäntö. Järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa lainsäädäntö on Suomessa varsin vähän ja sekin on tullut rikoslakiimme kansainvälisten velvoitteiden saattamana. Erillistä pelkästään järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa erillislainsäädäntöä ei ole olemassa. Seuraavassa on yleisellä tasolla katsaus muutamaa keskeiseen järjestäytyneen rikollisuuden kansainväliseen sopimukseen ja kansalliseen lainsäädäntöömme.

Maailmanlaajuisessa Yhdistyneiden kansakuntien järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa yleissopimuksessa (ns. Palermon sopimus, 1371/2003, SopS 18/2004), järjestäytyneen rikollisuuden määritelmä on esillä sopimuksen toisen artiklan käsitteistössä. Sopimuksessa järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan sellaista kolmen tai useamman henkilön muodostamaa rakenteeltaan jäsentynyttä ryhmää, joka on ollut olemassa jonkin aikaa ja jonka tarkoituksena on tehdä yksi tai useampi vakava rikos tai yleissopimuksen mukaisesti rangaistavaksi säädetty teko välittömän tai välillisen taloudellisen tai aineellisen hyödyn saamiseksi. Vakavalla rikoksella viitataan tekoon, josta on säädetty vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus. Samassa artiklassa rakenteeltaan jäsentäytyneellä ryhmällä

tarkoitetaan ryhmää, joka ei ole satunnaisesti muodostettu rikoksen tekemistä varten, jonka jäsenillä ei välttämättä ole muodollisesti määriteltyjä tehtäviä, jonka jäsenyys ei ole jatkuvaa tai jolla ei ole pitkälle kehittyntä sisäistä rakennetta. Palermon sopimuksen velvoittamana myös Suomen rikoslain 17 lukuun ja sen 1 a §:ään säädettiin rangaistavaksi teko järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta.

Euroopan Unionin Neuvoston järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan puitepäätöksen (2008/841/YOS, EUVL L300/42, 11.11.2008) ensimmäisessä artiklassa määritellään järjestäytyneen rikollisuuden keskeinen elementti eli rikollisryhmä seuraavasti:

1. Rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka on ollut olemassa jonkin aikaa ja joka koostuu useammasta kuin kahdesta henkilöstä, jotka toimivat yhdessä tehdäkseen rikoksia, joista voi enimmillään seurata vähintään neljän vuoden pituinen tai sitä ankarampi vankeusrangaistus tai vapaudenriiston käsittävä turvaamistoimenpide, saadaksesen niistä suoraan tai välillisesti taloudellista tai muuta aineellista hyötyä
2. Rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä on yhteenliittymä, jota ei ole satunnaisesti muodostettu rikoksen välitöntä tekemistä varten, jonka jäsenillä ei tarvitse olla nimenomaisesti määriteltyjä tehtäviä, jonka jäsenyyden ei tarvitse olla jatkuvaa ja jolla ei tarvitse olla kehittyntä rakennetta.

Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä löytyy myös Euroopan Unionin Neuvoston ns. ENFOPOL -päätöksestä (6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2). Tässä päätöksessä järjestäytynyt rikollisryhmä määritellään 11 kohtaisen luettelon avulla. Jotta olisi kysymys järjestäytyneestä rikollisryhmästä tulee neljän pakollisen kohdan lisäksi täyttyä kaksi. Kyseisellä määritelmällä ei ole kuitenkaan Suomessa oikeussitovuutta. Alla on määritelmän 11 kohtaa, joista pakolliset ovat tummennettuina.

- 1. Ryhmään kuuluu enemmän kuin kaksi henkilöä**
2. Kullakin ryhmän jäsenellä on ryhmässä oma, määrätty tehtävä
- 3. Ryhmä toimii pitkän tai rajoittamattoman ajan**
4. Ryhmässä on sisäinen kuri ja kontrolli
- 5. Ryhmää epäillään törkeistä rikoksista**
6. Ryhmä toimii kansainvälisellä tasolla
7. Ryhmä käyttää väkivaltaa tai muita uhkailukeinoja
8. Ryhmä käyttää peiteyhtiötä
9. Ryhmä harjoittaa rahanpesua
10. Ryhmä pyrkii vaikuttamaan poliitikkoihin, julkiseen hallintoon, tiedotusvälineisiin, oikeusviranomaisiin tai talouselämän edustajiin
- 11. Ryhmän toiminnassa on taloudellisen hyödyn ja/tai vallan tavoittelu määrävänä tekijänä.**

Suomen rikoslaissa on oma määritelmä järjestäytyneelle rikollisryhmälle, jota on pidettävä oikeuskäytännön mukaan ensisijaisena määritelmänä. Järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä on nykyisin sijoitettu rikoslain 6 lukuun ja sen viidenteen pykälään (RL 6:5 §). Pykälässä on kyse rikollisesta teosta tuomitun rangaistuksen koventamisperusteesta silloin, kun rikos on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. Samaan pykälään on sijoitettu myös järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmä. Jotta kyseessä olisi Suomen rikoslaissa järjestäytyneellä rikollisryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkeä käsittävää tietyn ajan koossa pysyvää, rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, jonka tarkoituksena on tehdä yhteistuumin rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Pykälässä viitataan myös muutamaa muuhun rikokseen.

Myös osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan on kriminalisoitu Suomen rikoslaissa (RL 17:1 a §). Pykälän otsikko on järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen. Kyseisessä pykälässä on kysymys siitä, että tietyillä tekotavoilla on mahdollista syyllistyä rangaistavaan tekoon järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnassa. Tällaisia tekotapoja ovat mm. järjestäytyneen rikollisryhmän perustaminen, varustaminen, rahoittaminen tai ryhmän tavoitteiden edistäminen muulla olennaisella tavalla. Teko on säädetty rangaistavaksi asteikolla vähintään sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Pykälä on ns. toissijainen ja sitä ei tule soveltaa, jos teosta on säädetty muualla laissa yhtä ankara tai ankarampi rangaistus. Tätä opinnäytettä kirjoitettaessa yhtään lainvoimaista tuomiota ei vielä ko. rikoksesta Suomessa ole.

Järjestäytymiseen viitataan myös muualla rikoslaissa. Esimerkiksi törkeää huumausainerikosta koskevassa kriminalisoinnissa (RL 50:2 §), on viittaus edellä mainittuun rangaistuksen koventamiseen liittyvään pykälään. Törkeään huumausainerikokseen liittyvässä pykälässä on yhtenä rikoksen tunnusmerkistötekijä huumausainerikoksen laajamittainen tekeminen erityisen järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenenä.

### **2.3 Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta**

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta perustuu kansalliseen- ja kansainväliseen lainsäädäntöön, asetuksiin, määräyksiin ja ohjeisiin. Kysymys on niistä viranomaisten toimista ja toimenpiteistä, jolla ko. rikollisuutta pyritään ennalta estämään, kontrolloimaan ja paljastamaan mahdollisimman tehokkaasti ja vaikutuksellisesti. Viranomaiset käyttävät torjuntatyössä laajasti toimivaltuuksia ja torjuntaan liittyy suuri määrä erityyppisiä

prosesseja. Pelkästään järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvässä rikosprosessissa on valtava määrä ohjeistusta, instrumentteja ja toimintatapoja, jotka ohjaavat järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvaa tiedonhankintaa, esitutkintaa, syyteharkintaa, tuomioistuinkäsittelyä ja seuraamusjärjestelmää. Kun tähän yhdistetään ennalta estävyyteen tähtäävä hallinnollinen JR-torjunta ja rikollisesta toiminnasta hyötymisen vähentämisen näkökulma ja kaikki niihin liittyvät viranomaiset ja toimijat, laajentuu kenttä entisestään.

Vaikuttavuus- ja tehokkuusvaatimukset edellyttävät, että torjuntatyöhön liittyvät tahot hallitsevat JR-torjuntaan liittyvät asiat ja ulottuvuudet mahdollisimman hyvin. Suomessa poliisi on perinteisesti lähestynyt järjestäytyntä rikollisuutta rikostutkinnan keinoin. Järjestäytyneiden rikollisryhmien toiminnassa esiin tulleista huumausainerikoskokonaisuuksista ja erilaisia mm. henkeen ja terveyteen, velanperintään ja kurinpitoon liittyvistä väkivallanteoista poliisilla on jo pitkä esitutkintakokemus. Tähän perinteiseen malliin on viime vuosina tehostuneen poliisi-syyttäjyhteistyön avulla saatu merkittävästi lisää vaikuttavuutta, kun kokemuksia ja ymmärrystä on karttunut lisää. Myös rikoslain pykälien tehokkaampi soveltaminen ja ymmärtäminen on osaltaan lisännyt järjestäytyntä rikollisuutta vähentävää vaikutusta. Tuomioistuinten yhtenäisessä linjassa on ollut toivomisen varaa, mutta viime aikoina on tuomitsemiskäytännössäänkin ollut nähtävissä merkkejä siitä, että järjestäytyntä rikollisuus ymmärretään ilmiönä tuomioistuimissakin entistä paremmin. Päätökset ovat paremmin perusteltuja ja niistä käy paremmin ilmi, miten järjestäytyntä rikollisuus ratkaistavissa tapauksissa on ilmennyt.

Toistaiseksi järjestäytyntä rikollisuus Suomessa pysynyt kokonaisuutena viranomaisten kontrollissa. Voidaan sanoa, että järjestäytyneiden rikollisryhmien johto- ja voimahenkilöt eivät ole onnistuneet Suomessa välttämään viranomaisten toimenpiteitä ja vankilatuomioita kovinkaan tehokkaasti. Tähän liittyy kuitenkin tiettyjä viimeaikaisia muutoksia. Järjestäytyneet rikollisryhmät toimivat entistä laajemmalla toimikentällä ja pystyvät muuttamaan toimintatapojaan sen mukaan, mistä toiminnasta on milloinkin saatavissa taloudellista hyötyä ja valtaa. Järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenet siirtyvät entistä enemmän helposti hyötyä tuottaville toimialoille kuten esim. rakennus- ja ravintolabisnekseen. Rikollisryhmien tekemissä talousrikoksissa käytetään vaikeasti selvitettäviä ja monimutkaisia bulvaani- ja rahanpesujärjestelyjä. Voidaan myös todeta, että talousrikollisuudessa hyödyt saattavat olla suuria, mutta riski, eli mahdolliset tuomiot ovat pieniä, verrattuna esim. huumausainerikoksiin. Toisaalta jos viranomaiset pystyvät

vertauskuvallisesti torjuntatoimillaan ajamaan rikollisryhmien rikollisesta toiminnasta läpi kokonaisuutena ja ottamaan huomioon myös rikoshyötynäkökulman, voidaan ilmiöön vaikuttaa sitä heikentävästi. Useissa yhteyksissä on todettu, että rahan ja etuuksien menettäminen on se, mikä järjestäytyneen rikollisuuden toimijoita kirpaisee eniten. Edes pitkä vankilatuomio ei ole välttämättä niin merkitsevää järjestäytyneen rikollisuuden toimijoille, kuin esimerkiksi omaisuuden tehokas konfiskointi vaikeidenkin peittämisjärjestelyjen taustalta.

Suomessa esitutkintaviranomaiset, eli Poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos ovat tärkeitä toimijoita JR-torjunnassa. Näiden lisäksi on kuitenkin useita muita toimijoita ja toimialoja, joihin järjestäytynyt rikollisuus vaikuttaa tai toimii. JR-torjunnan tehostamisessa on jatkossa tärkeää sekä viranomaisten, että toimijoiden välinen avoin yhteistyö ja toimintamallien rakentaminen.

## **2.4 Kilpailuasetelma**

Uskottavan ja tehokkaan poliisitoiminnan ja järjestäytyneen rikollisuuden välillä vallitsee tietynlainen kilpailutilanne. Norjalainen taloustieteen professori Petter Gottschalk on tutkinut järjestäytyntä rikollisuutta ja toiminut Norjan poliisin neuvonantajana mm. järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvissä kysymyksissä. Hän on kuvannut, että poliisiorganisaatio ja rikollisorganisaatiot ovat molemmat tietoa hyödyntäviä organisaatioita. Gottschalkin mukaan, jos poliisilla on enemmän tietämystä ja ymmärrystä pystyy se taistelemaan järjestäytyntä rikollisuutta vastaan onnistuneesti ja tehokkaalla tavalla. Taas vastaavasti, jos poliisi tietää vähemmän kuin rikollisorganisaatiot, saa rikollinen toiminta jatkua vapaasti, laajentua ja olla kannattavaa. (Gottschalk 2010, 196.)

Kilpailutilanne perustuu siihen, kumpi organisaatioista pystyy paremmin hyödyntämään kertyntä kokemustietoa omassa toiminnassaan. Poliisitoiminnan näkökulmasta pyritään mahdollisimman hyvin ymmärtämään mitkä keinot ja taktiikat purevat järjestäytyneeseen rikollisuuteen parhaiten ja miten rikolliseen toimintaan kyetään vaikuttamaan mahdollisimman tehokkaasti sekä ennalta estävästi, että perinteisin rikostorjunnan keinoin. Järjestäytynyt rikollisuus taas pyrkii löytämään laillisesta yhteiskunnasta porsaanreiät taloudellisen hyödyn maksimoimiseksi, ja välttääkseen mahdollisimman hyvin viranomaisten torjuntatoimet. Lisäksi järjestäytyneessä rikollisuudessa on kysymys vallan saavuttamisesta rikollisilla markkinoilla ja kilpavarustelusta ulkopuolista uhkaa tai kilpailua kohtaan, joista poliisitoiminta edustaa vain yhtä.



Gottschalkin mukaan kysymys on organisaatioiden oppimisesta. Poliisiorganisaatiot eivät ole ainoita, joissa yksilöt keräävät tietoa, kehittyvät ja luovat asiantuntijuutta. Myös rikollisorganisaatioissa tapahtuu vastaavaa tiedon keruuta, yksilöiden tietouden ja ymmärryksen kehittymistä. (Gottschalk 2010, 195.) Kun nämä organisaatioiden yksilöt kehittävät asiantuntijuutta oppivat myös organisaatiot. Organisaation oppiminen ilmenee, kun se pystyy hyödyntämään yksilöiden osaamista uusilla ja innovatiivisilla tavoilla. Jotta kilpailussa säilytetään etulyöntiasema, on organisaatioiden tehtävä strategisia päätöksiä ja satsauksia asiantuntijuuden luomiseen. (Gottschalk 2010, 194.) Edellä kuvattu asetelma ja teoria ovat erittäin mielenkiintoisia juuri JR-torjunnan käsikirjan näkökulmasta. JR-torjunnan käsikirjan kolme tavoitetta liittyvät juuri kilpailukyvyyn ylläpitämiseen ja etulyöntiaseman hankkimiseen järjestäytyntä rikollisuutta ja sen leviämistä vastaan.

Siihen kumpi toiminta, poliisi- ja muu viranomaistoiminta vai järjestäytynyt rikollisuus milloinkin on niskan päällä, vaikuttaa useat seikat. Koski on kuvannut tätä suhdannevaihtelua kuvan 2 tavalla.

## Uskottava JR- torjunta: niskan päällä vai polvillaan?

Poliisin tehottomuus, poliisihallinnon kulttuuri, lainsäädäntö, vastaavasti KO:ien ja EOA:n ym. ratkaisut, tv-ohjelmat, poliisin tiedottamislinjan puuttuminen, JR-strategiaan sitoutuminen on mielipideasia?, tiedon puute, käyttäytyminen...



Strategioiden toteuttamiseen perustuva yhteismitallinen eri organisaatioiden ja rakenteiden toiminnan tehokkuus, sitoutuminen JR-strategiaan ja sen jalkauttaminen, analyysitoiminnan merkitys tilannekuva/johtamisen väline.. (Europolin ja KRP:n analyysit, KO-, HO-, ja KKO:ien ratkaisut), nykyaikainen, uskottava tiedottaminen...

**Kuva 2 Kosken teoria JR-torjunnan kilpailutilanteesta**

Se missä tilanteessa voimasuhteiden osalta ollaan milloinkin, riippuu Kosken mukaan poliisitoiminnan kannalta erityisesti mm. siitä, miten JR-torjuntaan siihen liittyvään strategiaan ollaan sitouduttu ja kuinka hyvin strategia jalkautuu poliisihallinnossa. Kuinka tehokasta on strategioiden toteuttamiseen perustuva yhteismitallinen eri organisaatioiden ja rakenteiden toiminta, millaista lainsäädäntöä on olemassa, mitä toimivaltuuksia poliisilla on käytössään, kuinka hyvä tilannekuva ilmiöstä on ja käytetäänkö tätä tilannekuvaa

poliisitoiminnan johtamiseen. Osana tähän kuuluu myös Europolin laatimat uhka-arviot järjestäytyneestä rikollisuudesta ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöt ja ennakkotapaukset. (Koski 2014.)

Toisaalta järjestäytyneiden rikollisorganisaatioiden valttikortteihin kilpailuasetelmassa kuuluvat Kosken mukaan mm. poliisitoiminnan tehottomuus, poliisihallinnon kulttuuri, JR-torjunnan strategiaan sitoutumisen oleminen mielipideasia, lainsäädännön puutteet, vastaavasti tuomioistuinten vaihteleva ratkaisukäytäntö, laillisuusvalvojien järjestäytyneelle rikollisuudelle edulliset ratkaisut, media ja tv-ohjelmissa esitetyt kannat, poliisin tiedottamislinjan puuttuminen ja poliisihallinnon tiedon puute. (Koski 2014). JR-torjunnan käsikirjassa on pitkälti kysymys näiden asioiden analysoinnista, järjestämisestä ymmärrettävään muotoon ja hyödyntämisestä jatkossa torjuntatyössä.

## **2.5 JR-torjunnan nousevat trendit**

Jatkossa perinteisen rikosprosessin lisäksi kiinnitetään enemmän huomiota myös hallinnolliseen JR-torjuntaan. Hallinnollisessa JR-torjunnassa on kysymys henkilöiden ja yritysten kontrollisoinnista silloin, kun viranomaiset tekee päätöksen luvasta harjoittaa tiettyä toimintaa ja luvan myöntämisen yhteydessä tehtävistä luotettavuus- ja soveltuvuusarvioinneista. Torjuntaan liittyy oleellisesti myös erilainen valvonta kohdistuen ilmoitustenvaivasiin elinkeinoihin, rahanpesulain edellyttämä valvonta ja kontrolli julkisissa hankinnoissa. Asia käy ilmi Verohallinnon selvityksestä, jossa referoidaan Ruotsin rikostorjuntaneuvosto Brå:n raporttia talousrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta hallinnollisin keinoin vuodelta 2015. (Verohallinto 2015.)

Benelux maiden (Hollanti, Belgia, Luxemburg), sekä Saksan North Rhine-Westphalian osavaltion yhteisessä EU-julkaisussa Tackling Crime Together (van Laarhoven 2016, 6.) todetaan, että järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollinen torjunta ei poista poliisioperaatioiden, esitutkintojen ja rikosoikeudenkäyntien merkitystä, mutta nämä kaikki täydentävät toisiaan ja vahvistavat viranomaistoimintaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Julkaisussa todetaan myös, että hallinnollinen torjunta toimii yksiselitteisesti järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan sekä ennalta estävästi, että sitä vähentävästi. Myös Suomessa keskustelu hallinnollisesta JR-torjunnasta on aloitettu ja pohdittu keinoja tehokkaaseen tietojen vaihtoon toimijoiden välillä. Aiemmin puhuttiin hallinnollisesta haittaamisesta, kuten Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsauksessa 2020, jossa mainitaan järjestäytyneen rikollisuuden haittaaminen hallinnollisin keinoin.

(Sisäasiainministeriö 2010, 41.) Nykyisin puhutaan hallinnollisesta torjunnasta ja hallinnollisista keinoista. (esim. Valtioneuvosto 2013 4 ja 8).

Järjestäytynyt rikollisuus on merkittävää taloudellista hyötyä tuottavaa toimintaa. Tästä yhtenä esimerkkinä on maailman laajuinen huumausainekauppa. Tuore EU:n huumausaineraportti alleviivaa huumausainekaupan olevan edelleen yksi pääuhka Euroopan turvallisuudelle. Huumekauppaa ohjaavat lähinnä kaksi yksinkertaista motiivia, jotka ovat raha ja valta. Edelleen huumausaineraportissa todetaan, että huumausainekauppa on yksi eniten taloudellista hyötyä järjestäytyneille rikollisryhmille tuottavaa toimintaa. Arvion mukaan EU:n kansalaiset käyttävät n. 24 miljardia euroa vuodessa huumeisiin. Huumekaupalla on merkittävät haittavaikutukset yhteiskunnalle ja ne ylittävät huumeiden käytöstä aiheutuvat haitat (EMCDDA & Europol 2016, 7-8.). Huumausainekauppa on keskeinen osa rikollisryhmien varainhankintaa. Rikollisryhmille ohjautuva taloudellinen hyöty mahdollistaa toiminnan jatkumisen ja laajentumisen. Tästä johtuen oikeudettoman taloudellisen hyödyn tehokkaaseen konfiskointiin ja rahavirtojen tukkimiseen on kiinnitettävä jatkossa erityistä huomiota niin perinteisessä rikosprosessissa kuin ennalta estävässä toiminnassa. Taloudellisen hyödyn vähentämisen näkökulmaan on kiinnitetty huomiota myös JR-torjunnan käsikirjan valmistelutyössä.

Poliisin ja muiden viranomaisten resurssien jatkuvassa vähennyspaineessa ja toimintaympäristön jatkuvassa muutoksessa on huomioitava yhteiskunnan turvallisuuden perustoimintojen turvaamisen lisäksi, ettei järjestäytynyt rikollisuus pääse hyödyntämään toiminnassaan laillisen yhteiskunnan järjestelmiä ja esimerkiksi viranomaisten vähentyvistä resursseista aiheutuvia valvonta- ja kontrollointiaukkoja. Poliisilta edellytetään toimivaa ja tehokasta moniviranomaisyhteistyötä. Yhteistyöhön kuuluu tiedonvaihto kunnallisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ennakolta osana erilaisten toimijoiden päätöksentekoa. On selvää, että poliisilla tai muillakaan lainvalvontaviranomaisilla ei ole jatkossa mahdollisuutta tai resursseja toteuttaa laajoja vakavan rikollisuuden kohdetorjuntaan liittyviä tutkintakokonaisuuksia samassa mittakaavassa, kuten aikaisempina vuosina tai vuosikymmeninä. Laajat usein kansainvälisetkin järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät rikostutkinnat ja niihin liittyvät pitkät oikeudenkäynnit aiheuttavat merkittäviä kustannuksia, jotka ovat selvästi ristiriidassa edellytettyjen säästöjen ja resurssivähennystarpeiden kanssa. Tämä edellyttää järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa painojalan siirtämistä entistä enemmän ennalta estävään toimintaan ja

torjuntaan osallistuvien toimijoiden yhteistyöhön. Tämä taas edellyttää ilmiön entistä parempaa tuntemista.

## **2.6 Käsikirjan sisällöstä ja aineiston keräämisen menetelmistä**

Edellä on kerrottu, miten tämän opinnäytteen tuotos eli poliisihallinnon sisäinen JR-torjunnan käsikirja liittyy yhtenä osana laajaan Valtioneuvoston ja Poliisihallituksen alulle panemaan JR-torjunnan tehostamishankkeeseen. Tämän opinnäytteen tarkoituksena on luoda tietotekniset raamit JR-torjuntaan liittyvän aineiston jakamiselle, käsittelylle ja järjestämiselle poliisihallinnon sisällä. Osittain opinnäytteessä myös jäsennellään jo tässä vaiheessa työryhmätyössä kertynyttä JR-torjuntaan liittyvää aineistoa. Käsikirjan sisällöstä vastaavat eri asiantuntijat ja instanssit. Tästä syystä on opinnäytteen teoriataustaksi tärkeää avata hieman hankkeessa käytettyjä tiedonkeruun menetelmiä.

Opinnäytteen laatija on ollut aitiopaikalla JR-torjunnan käsikirjaa valmistelleen työryhmän sihteerinä työryhmän toimiaikana 7.4.2015 – 31.5.2016. Tehtävä mahdollisti jatkuvan läsnäolon työryhmän tapahtumissa, muistiinpanojen tekemisen ja havainnoinnin. Laatija pääsi myös tuottamaan tekstiä. Tärkeimmät menetelmät käsikirja-aineiston tuottamisessa olivat:

- Kokoukset
- Asiantuntijakuulemiset
- Seminaari
- Learning Cafe -työpajat
- Asiantuntijoiden katsausartikkelit

JR-torjunnan käsikirja -työryhmän toimikaudella järjestettiin toistakymmentä pitkää n.6 tunnin kokousta, jotka olivat luonteeltaan keskusteleivia. Jokaista kokousta varten laadittiin oma ohjelma. Kokousten perusrakenne oli samanlainen. Aluksi tarkastettiin edellisen kokouksen pöytäkirja, tämän jälkeen käytiin läpi väliraportit siitä, miten sovitut asiat olivat edellisen kokouksen jälkeen edenneet. Tämän jälkeen keskustelun päätteeksi sovittiin seuraavaan kokoukseen valmisteltavat asiat. Kokoukset järjestettiin Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tiloissa. Kokouksiin oli mahdollista osallistua videoneuvotteluyhteyden välityksellä. Mahdollisuus videoneuvotteluun koettiin työryhmässä erittäin hyväksi jäsenten virkapaikkojen laajan maantieteellisen jakauman vuoksi. Useimmissa kokouksissa työryhmä kuuli tilattuja JR-torjunnan asiantuntijoiden esityksiä eri aiheista. Asiantuntijakuulemisten tarkoitus oli muodostaa tietopohjaa ja

tilannekuvaa JR-torjunnan järjestelyjen nykytilasta ja tulevaisuuden näkymistä. Osa asiantuntijoista on myös kirjoittanut käsikirjaa varten ns. katsausartikkelin.

Työryhmä kuuli kaikkiaan noin kahtakymmentä asiantuntijaa eri toimialalta. Asiantuntijat valittiin toimialoilta, joilla todettiin olevan liityntä järjestäytyneeseen rikollisuuden torjuntaan. Asiantuntijoille lähetettiin ennakkoon työryhmän näkökulmasta muutamia kysymyksiä, joihin osallistujien toivottiin ottavan kantaa omassa puheenvuorossaan ja esityksessään työryhmän kokouksen yhteydessä tai laivalla järjestetyssä seminaarissa. Jokaiselle asiantuntijalle oli varattu 45 minuuttia aikaa, joka sisälsi puheenvuoron ja keskustelun. Tämä toimintatapa tuotti runsaasti mielenkiintoista tietoa, jota on tallennettu jatkokäyttöä varten. Asiantuntijoille ennakkoon toimitetut kysymykset olivat:

- Miten JR-rikollisuus näyttäytyy ja ymmärretään kuultavan toimialalla?
- Toimialan toimivaltuudet torjua JR -rikollisuutta (lainsäädäntö, ohjeet ym.)?
- Onko Valtioneuvoston periaatepäätös jalkautunut toimenpiteiksi ja jos on, miten?
- Mitä odotuksia ja tarpeita kuultavan toimialalla on JR -torjunnan yhteistyöltä ja sen tehostamisesta poliisin osalta (nyt ilmenneet ongelmat ja haasteet)?
- Muuta asiaan liittyvää?

Syyskuussa 2015 työryhmä järjesti JR-torjunnan moniviranomaismallin neuvottelupäivät nimellä kulkevan kaksipäiväisen laivaseminaarin. Seminaarin suunnittelussa kiinnitettiin erityistä huomiota sen sisältöön uutta informaatiota tuottavana tilaisuutena. Seminaariin hankittiin työryhmän sihteerin lisäksi henkilöt Poliisiammattikorkeakoulusta ja Keskusrikospoliisista avustamaan seminaarin tietosisällön mahdollisimman tarkassa taltioinnissa. Seminaarin puheenjohtajana toimi JR-torjunnan käsikirja -työryhmän puheenjohtaja.

Seminaarin keskeisenä tarkoituksena oli luoda tietävästi ensimmäistä kertaa yhteistä moniviranomaisperusteista tilannekuvaa järjestäytyneen rikollisuuden ilmenemisestä eri toimialoilla ja eri toimijoiden näkökulmasta. JR-torjunnan käsikirja -työryhmän jäsenten lisäksi seminaariin kutsuttiin asiantuntijat Keskusrikospoliisista, Tullista, Rajavartiolaitoksesta, Rikosseuraamuslaitoksesta, Valtakunnan Syyttäjänvirastosta, Ulosottovirastosta, Harmaan Talouden selvittelykeskuksesta, Verohallinnosta, Finanssialan Keskusliitosta ja Ympäristöviranomaisesta. Lisäksi seminaariin osallistuivat asiantuntijat vahinkovakuutusyhtiöstä, Pirkanmaan yrittäjien turvallisuusvaliokunnasta, Helsingin kaupungin kanslian oikeuspalveluista, sekä Ylöjärven kaupungin työllisyys- ja turvallisuuspäällikkö. Kyseiset asiantuntijat valikoituivat seminaariin JR-torjunnan käsikirja -työryhmän tarpeiden ja aikataulujen perusteella.

Seminaarin asiantuntijaesitysten ja keskustelujen loppupäätelminä voitiin pitää, että järjestäytynyt rikollisuus on muuttumassa ja laajenemassa entistä useammalle toimialalle. Haasteena pidettiin sitä, että miten eri toimialoilla (pl. esitutkintaviranomaiset) tunnistetaan, ketkä ovat järjestäytyneen rikollisuuden toimijoita ja mikä taho määrittelee toimijat. Seminaarissa tuli esiin hankaluudet tietojen vaihdossa ja rekisteritiedon jakamisessa viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Salassapitomääräykset rajoittavat nykyisin tiedonvaihtoa. Haasteena pidettiin myös järjestäytyntä rikollisuutta koskevan lainsäädännön ja määrittelyjen epäselvyyttä ja monitahoisuutta. Torjuntaan löytyy yhteiskunnallinen tahtotila (esim. JR-torjunnan strategia), mutta sääntely on epäselvää, eikä torjuntaa ehkä uskalleta tehdä terävin hampain. Toimijoilla on samanlaisia haasteita ja ajatuksia (esim. kuinka määritellään JR-ryhmä/henkilö). Toimijat tuntuvat olevan ”samassa suossa” ja kaipaavan yhteistyötä ja toimenpiteitä; tunnistetaan, että tarvitaan yhteistyötä (moniviranomaisyhteistyötä + yhteistyötä yksityisten toimijoiden kanssa), mutta epäselvää on, miten yhteistyö käytännössä toteutettaisiin. (Heinonen 2015.)

Tämän opinnäytteen laatija teetti seminaarissa Learning Cafe (oppimiskahvila) tyyppisen ryhmätyön, jossa seminaarin osallistujat jaettiin neljään ryhmään. Ryhmien tehtävänä oli kiertää neljässä eri pöydässä, joissa jokaisessa pöydän isäntänä toiminut henkilö alusti nopeasti aiheen, josta ryhmän tehtävä oli keskustella ja kirjata fläppitaululle keskeiset havainnot kustakin aiheesta ranskalaisin viivoin, keskustelu-aika oli 15 minuuttia per pöytä. Pöytien salama-alustukset olivat tiivistetysti:

- Rikosprosessin ulkopuolella tapahtuva rikollisesta toiminnasta hyötymisen vähentäminen. Viisi tärkeintä kehittämiskohdetta toimijoiden yhteistyössä.
- Millainen yhteistyörakenne ja johtaminen mahdollistaisi toimijoiden tiedonvaihdon esteistä huolimatta?
- JR-toimijoiden määrittely. Mitkä seikat asiaan vaikuttavat ja onko asiasta yhteinen näkemys. Keskustelu ja tärkeimpien löydösten listaus.
- Mitä seikkoja JR-torjunnan käsikirjan tulisi sisältää? Keskustelu ja löydösten listaus.

Ryhmätyön analyysissä tärkein löydös liittyi siihen, että poliisilta odotetaan aktiivista ja johtavaa roolia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa ja siihen liittyvässä moniviranomaisyhteistyössä. (Gyran 2015.)

### 3 KEHITTÄMISPROSESSI

JR-torjuntaan liittyvän aineiston jakamiseen ja hallintaan ei ole olemassa poliisihallinnon sisäistä valtakunnallista järjestelyä tai alustaa. Tässä luvussa kerrottu käsikirjan teknisen toteuttamisen työvaiheista.

#### 3.1 Microsoft Sharepoint ryhmätyötilat

Microsoft Sharepoint on webpohjainen ohjelma, joka on tarkoitettu sivustojen luomiseen, tietojen tallennukseen, jakamiseen ja järjestelyyn. Sharepoint on osa Microsoft Office ohjelmistopakettia. Ohjelma mahdollistaa henkilöiden, työryhmien ja organisaatioiden tiedon luomisen, jakamisen, ja yhteiskäytön tehokkaasti. Yritykset käyttävät ohjelmistoa myös mm. websivujen laatimiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita Poliisiammattikorkeakoulun Konsta -intranet sivuston ja koko Suomen poliisin Sinetti -intranet sivuston. Myös poliisin havaintorekisteri OpNe on rakennettu Microsoft Sharepoint alustalle.

Poliisihallinnossa kehiteltiin erilaisia tiedonhallintatapoja ja alustoja rikosjuttukohtaiseen tiedonhallintaan. Ryhmätyötilojen muokkaamiseen järjestettiin Poliisiammattikorkeakoululla kaksipäiväinen kurssi, johon laatija osallistui syyskuussa 2011. Koulutuksessa sai hyvin pintapuolisen katsauksen ryhmätyötilojen perusrakenteeseen, muokkaamiseen ja mahdollisuuksiin. Sittemmin laatija on omassa yksikössä hyödyntänyt ohjelmaa päivittäin. Tämä on johtanut itseoppimiseen ohjelman monipuolisista ominaisuuksista ja laatija onkin luonut yksikköönsä lukuisia ryhmätyötiloja helpottamaan eri aihepiirikohtaista tiedonhallintaa.

Ohjelman parhaat puolet tulevat esiin luotaessa erilaisia luetteloita, asiakirjastoja ja poliisihallinnossa paljon käytettäviä tapahtumapäiväkirjoja. Perusasioiden lisäksi hyvää on ohjelmaan sisältyvä *työnkulku* -ominaisuus, jossa tietoa voi siirtää automaattijona esimerkiksi toiseen ryhmätyötilaan, kun tietyt ennalta määritetyt arvot toteutuvat. Tämä mahdollistaa tiedon osittaisen jakamisen esimerkiksi projektin ulkopuolisille henkilöille silloin kun varsinaisen pääprojektin käyttöoikeuksia on rajattu. Tärkeä ominaisuus on myös ohjelman erittäin hyvät hakuominaisuudet. Jos sivustoilla on paljon aineistoa, sitä voi olla vaikea löytää ilman hyviä hakutoimintoja. Sharepoint mahdollistaa nopeat ja kattavat haut, joko yksittäiseen ryhmätyötilaan tai kaikkiin ohjelmaa käyttävän henkilön

käytössä oleviin ryhmätyötiloihin kerralla. Ohjelmaan liittyvät laajennusmahdollisuudet ovat lähes rajattomat. Laatija on monessa yhteydessä todennut, että uhraamalla panoksia sisällön tuottamiseen, ryhmätyötiloista saadaan erittäin toimivia ja visuaalisesti näyttäviä. Em. asiat ovat puolestaan seikkoja, jotka vaikuttavat moneen asiaan kuten työskentelyn helppouteen, motivaatioon ja tietysti työn tuloksellisuuteen. Ohjelma mahdollistaa ja sisältää ajanhallintaan liittyen paljon erilaisia tapoja seurata projektien etenemistä ja vaiheita. Lisäksi ryhmätyötiloihin on mahdollista luoda vuorovaikutusta varten erilaisia keskustelualueita. Ohjelmaan voi sisällyttää myös kuvia ja muita visuaalisia asioita.

Edellä mainituilla perusteilla laatija päätyi esittämään JR-torjunnan käsikirjaa valmistelevalle työryhmälle, että poliisihallinnon sisäinen käsikirja luotaisiin kaikilla poliisin työasemilla jo olevalla Microsoftin ohjelmistopakettiin kuuluvalla Sharepoint ohjelmalla. Ehdotuksen keskeisinä perusteluina olivat ohjelmiston soveltuvuus ko. asiaan. Tästä oli olemassa jo joitakin esimerkkejä, kuten salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvä Salpa-käsikirja, analyysitoiminnan käsikirja jne. Lisäperusteena oli mahdollisten merkittävien lisäkustannusten ja koulutustarpeen välttäminen. Ohjelmisto kuului jo käytössä olevaan ohjelmistopakettiin ja lisäksi ohjelmiston käyttöä oli jo opeteltu tovi poliisihallinnossa. Tätä ehdotusta käsiteltiin työryhmän kokouksissa muutamia kertoja ja lopulta vaihtoehtoon päädyttiin helposti yksimielisellä päätöksellä. Tässä vaiheessa nousi jo esille muutama kysymys, joihin haluttiin kiinnittää erityistä huomiota. Aikaisemmat käsikirjat oli tuotettu varsin onnistuneesti, mutta ajan saatossa ja vastuuhenkilöiden vaihdettua tehtäviä oli käsikirjojen ajantasaisuus tiessään ja ylläpitokysymykset ratkaisematta. Lisäksi haluttiin pohdintaa mahdollisista JR-torjunnan käsikirjan käyttöoikeuksista. Laatija sopi Poliisihallituksen kanssa, että asiaa pohditaan opinnäytteen yhteydessä ja annetaan perusteltu esitys siitä, miten jatkuvuus ja ylläpitoasia ratkaistaan ja miten käsikirjan käyttöoikeudet määritellään. Ko. asioihin palataan kappaleissa 3.3 ja 3.4.

### **3.2 Ryhmätyötilan toteuttaminen käytännössä**

Uusia Microsoft Sharepoint ryhmätyötiloja perustettaessa alkutoimenpiteet ovat aina samat. Aluksi luodaan uusi tyhjä ryhmätyötila ja määrittelemään sille vastuuhenkilöt. Poliisihallinnon Microsoft Sharepoint ylläpitotoiminnot on keskitetty Hallinnon tietotekniikkakeskukselle (HALTIK), joka on nykyiseltä nimeltään Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, TUVE-yksikkö. Opinnäytteen laatija pyysi asiaan



tarkoitettulla tietojärjestelmällä HALTIK:a luomaan uuden tyhjän ryhmätyötilan nimellä JR-torjunnan käsikirja ja määrittämään itsensä vastuuhenkilöksi muokkaajaoikeuksin.

Ryhmätyötila perustettiin pyynnön mukaisesti. Uusi ryhmätyötila on käytännössä sivusto, joka ei sisällä mitään valmista materiaalia. Sivuston muokkaaja, jota voidaan kutsua myös sisällöntuottajaksi vastaa sivustolle luotavista sivuista, kirjastoista, keskustelualueista, luetteloista ja muista toiminnoista. Vastuuhenkilö vastaa sivuston sisällöstä ja ryhmätyötilaan myönnettävistä käyttöoikeuksista. Vastuuhenkilö on tavallaan rajapinta tai vastinpari käyttöoikeudet ja vaativimmat inframuutokset suorittavalle HALTIK:lle. Laatija ryhtyi muokkaamaan ryhmätyötilaa keväällä 2016.

### 3.2.1 Ryhmätyötilan rakenne

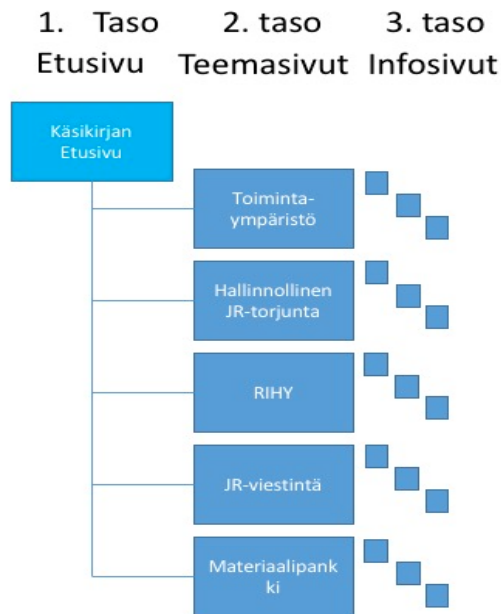
Miten sitten luoda sivustosta, riittävän mielenkiintoinen ja samalla yksinkertaisen toimiva kokonaisuus? Koska ryhmätyötilaa käytetään poliisin työasemilta, joista suurin osa on toimistossa käytettäviä yhdellä näytöllä varustettuja pöytätyöasemia, otin lähtökohdaksi yksinkertaisuuden ja helpon käytettävyyden. Tutustuin aluksi jo käytössä oleviin käsikirjatyyppeihin ryhmätyötiloihin ja ryhdyin niiden pohjalta pohtimaan JR-torjunnan käsikirja ryhmätyötilan rakennetta. Tässä kohdassa on palattava syksyyn 2015, jolloin Poliisihallitus valmisteli JR-torjunnan käsikirjaa valmistelevalle työryhmälle jatkokautta. Tuolloin oli pohdinnassa, että työryhmälle perustettaisiin riittävä määrä alatyöryhmiä. Laatija ehdotti yhdessä työryhmän puheenjohtajan kanssa tuolloin viittä alatyöryhmää, jotka olivat:

- Toimintaympäristö alatyöryhmä
- Hallinnollisen torjunnan alatyöryhmä
- Rikollisesta toiminnasta hyötymisen vähentäminen alatyöryhmä
- Käsikirjan teknisen toteutuksen alatyöryhmä
- Vaikutuksellisen viestinnän alatyöryhmä

Ajatus alatyöryhmien nimeämisessä oli se, että kyseisiin alatyöryhmiin saatiin luontevasti sisällytettyä ne tämän raportin kappaleessa 1.2 mainitut asiat, joita Poliisihallitus oli toivonut käsikirjaan sisällytettävän. Lopulta Poliisihallitus nimesi ko. alatyöryhmät työstämään käsikirjaan sisällytettävää materiaalia. (Poliisihallitus 2015b).

Pohtiessaan tulevaa ryhmätyötilan rakennetta laatija otti lähtökohdaksi nämä alatyöryhmät, joiden perustamiseen oli ollut vaikuttamassa. Rakenteen osalta laatija päätyi

kolmitasoiseen ratkaisuun, jossa käsikirjan etusivu muodostaisi ensimmäisen tason. Toisen tason muodostaisi viisi teemasivustoa joihin edellä osittain viitattiin. Teemasivut nimettiin seuraavasti: *Toimintaympäristö*, *Hallinnollinen JR-torjunta*, *Rikollisesta toiminnasta hyötymisen vähentäminen*, *JR-viestintä* ja *Materiaalipankki*. Sivuston kolmas taso on teemasivujen alle rakennettavat infosivut, joihin pääsisi käsiksi teemasivulta hyperlinkkien avulla. Näitä infosivuja on mahdollisuus rakentaa lähes rajattomasti. Kuvassa 3 on esitetty ryhmätyötilan rakenne pelkistettynä.



**Kuva 3 Ryhmätyötilan tasot ja sivustot**

Ryhmätyötilan rakennetta suunnitellessa laatija vertaili valittua ratkaisua toiseen vaihtoehtoon. Siinä vaihtoehtona olisi ollut rakentaa toiseksi tasoksi teemojen mukaisesti ns. omia ryhmätyötiloja eli sivustoja, joista arkikielessä käytetään yksikkönä nimitystä *neukkari*. Tässä vaihtoehdossa olisi ollut omat hyvät puolensa, mutta vaihtoehto olisi ollut huomattavasti työläämpi ja laajempi kokonaisuus. Valintaan vaikuttivat mm. yksinkertaisuus, selkeys, helppokäyttöisyys ja ylläpitoon liittyvät seikat. Tärkeää oli myös ymmärtää työmäärän suhde valmisteluun käytettävissä olevaan aikaan. Tarkoituksena on luoda ryhmätyötilasta ensimmäinen versio ja saada se käyttöön loppuvuodesta 2016. Nyt valittu ratkaisu lukitse mitään lopullisesti. Järjestelmä mahdollistaa muokkauksen ja erilaiset laajennukset myöhemmin helpostikin. Mahdollisuudet kehittämiseen ovat kiinni käytettävissä olevista resursseista ja tahtotilasta.

### 3.2.2 Etusivu, teema- ja infisivut

Käsikirjan etusivun suunnittelussa laatija kiinnitti huomiota siihen, että etusivulle ei tulisi turhaa informaatiota. Liika informaatio ja toiminnot tekisivät etusivusta sekavan. Sekavuus saattaisi vaikuttaa käsikirjan herättämään mielenkiintoon ja houkuttelevuuteen. Kaiken etusivun sisällön tulisi palvella mahdollisimman hyvin käsikirjan loppukäyttäjää. Valitsin etusivun tekstin asetteluksi kaksi palstaa ja ylätunnisteen. Suunnitteluvaiheessa käsikirjan etusivu jaettiin seitsemään laatijan mielestä tärkeimpään informaatioon ja toimintoon, jotka ovat 1) tervetuloivotus ja lyhyt kuvaus käsikirjan tarkoituksesta ja sisällöstä, 2) ajankohtaista palsta, joka toimii uutisvirtana siitä, mitä uutta sisältöä käsikirjaan on sisällytetty tai muuta käsikirjan kannalta ajankohtaista, 3) käsikirjan turvaluokittelu, 4) käsikirjan versio, 5) yhteystiedot käsikirjan ylläpidolle, 6) siirtymislinkit käsikirjan sisällön muodostaville teemasivuille ja 7) hakutoiminto. Kuten edellä on kerrottu, poliisihallinnossa on käytössä joitakin Sharepoint pohjaisia käsikirjoja. Laatija tutustui muutaman käsikirjan rakenteeseen ja huomasi, että yhteystiedot ylläpitoon, versiomerkinnät puuttuivat. Lisäksi ajankohtaista informaatiota sisältämää palstaa ei löytynyt vertailukohdaksi. Nämä kolme etusivulle sisällytettyä asiaa ovat tärkeitä käsikirjan ajantasaisuuden, päivittämisen ja kiinnostavuuden kannalta.

Kuvassa 3 on esitetty käsikirjan kolmitasoisien rakenteen toinen taso, eli ns. teemasivut, joista edellä on kerrottu. Teemasivuille johtavat linkit on sijoitettu etusivun ylälaitaan ja kyseiset linkit ovat näkyvissä kaikilla käsikirjan sivuilla. Tämä mahdollistaa siirtymisen teemasta toiseen vaivattomasti. Samassa paikassa teemasivulinkkien kanssa sijaitsee edellä kuvattu hakutoiminto. Teemasivujen tarkoitus on johdattaa käyttäjä lyhyesti ko. teemaan ja tarjota käyttäjälle pääsy teemaan liittyvään informaatioon vaivattomasti hyperlinkkien avulla. Infosivut ovat käsikirjan sisälle rakennettuja websivuja, joihin on sisällytetty eri teemoihin liittyvä informaatio, jonka aihe kuvataan teemasivustolta löytyvässä hyperlinkin otsikossa. Kyseisiä sivuja on mahdollisuus sisällyttää käsikirjaan jatkossa lähes rajattomasti.

Materiaalipankin tehtävänä on mahdollistaa erilaisten dokumenttien, raporttien, katsausten ja asiakirjojen helppo aihekohtainen järjestely ja luokittelu. Materiaalipankki teemasivu on rakennettu perinteiseen kansiorakenteeseen helppokäyttöisyyden vuoksi. Vaikka kansiorakennetta pidetäänkin tuulahduksena tiedonhallinnan menneisyydestä, tässä yhteydessä se helpottaa erilaisten aihealueiden jakamista pienempiin osiin. Sharepointilla

on mahdollisuus luoda myös muun tyyppisiä kirjastoja, joiden pohjalta voidaan esimerkiksi asiasanoihin perustuen luoda erilaisia koosteita asiakirjatyypeittäin. Myös materiaalipankkia on mahdollisuus käsikirjan ylläpidossa kehittää tai muuttaa.

### **3.3 Ylläpito ja jatkuvuussuunnitelma**

Poliisihallitukselta saatu ensimmäinen pohdittava kysymys oli, miten ratkaista käsikirjan jatkuvuuteen liittyvät ongelmat. Aikaisemmin on huomattu muiden vastaavien tuotosten kohdalla, että ne ovat alttiita tiedon vanhenemiselle ja päivitysten puuttumiselle. Yksi keskeinen syy tähän ongelmaan on mahdollisesti ollut vastuuhenkilöiden tehtävien vaihtuminen. Kysymys on ns. maintenance (ylläpito) -tyyppisestä ongelmasta ja siitä kenen tehtäväksi se annetaan ja jos henkilöiden tehtävät vaihtuvat annetaanko työ seuraavalle henkilölle tehtäväksi. Jos päivittäminen on jäänyt yhden tai muutaman käsikirjan laatineen henkilön vastuulle tämä ongelma on toteutunut. Kun nämä henkilöt ovat ajansaatossa vaihtaneet tehtäviä, on käsikirja voinut jäädä elämään omaa elämäänsä ja vaille päivittämistä.

Käsikirjan ylläpitokysymys on tärkeä ratkaista, koska poliisitoiminta tarvitsee analysoituna käyttöönsä jatkuvasti kehittyvässä toimintaympäristössä ne parhaat käytänteet ja tiedot, jotka purevat parhaiten järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Jatkuvasti kertyvä uusi tieto on jalostettava hyödynnettäväksi ja jaettava. Järjestäytynyt rikollisuus on rikollisuutena pimeätä rikollisuutta. Se torjunta edellyttää poliisilta ja muilta viranomaisilta rikollisuuteen ja toimijoihin kohdistuvaa tiedustelutoimintaa haitallisimman rikollisen toiminnan paljastamiseksi. Paljastamisen on tapahduttava kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaan, mikä asettaa poliisitoiminnalle raamit. Kun rikollisryhmien rikollista toimintaa onnistutaan tehokkaasti paljastamaan, syntyy väistämättä tietoa ja tilannekuvaa siitä, miten rikollinen toiminta toimii ja miten siihen voidaan vaikuttaa. Rikolliseen toimintaan puuttumisella voidaan saada kokemusta siitä, miten toimitaan jatkossa vastaavassa tilanteessa. Innovatiiviset keinot ja kokemukset on jaettava. Ilman tätä tärkeää vaihetta ei henkilöstön asiantuntijuus kasva, eikä organisaatio kehity, jotta se voisi säilyttää kilpailuetunsa kilpailijoihin nähden. Järjestäytyneen rikollisuuden levittäytyessä Suomessa entistä laajemmalle maantieteelliselle alueelle tarvitaan sen torjumiseksi yhtenäistä tilannetietoisuutta ja ymmärrystä, miten ko. rikollisuuteen voidaan vaikuttaa. Koska toimintaympäristö on jatkuvassa muutoksessa tietoa uusista keinoista ja taktiikoista syntyy jatkuvasti.

### 3.3.1 Suositus JR-torjunnan käsikirjan toimituskunnan perustamisesta

Edellä kuvattujen haasteiden välttämiseksi ehdotetaan perustettavaksi JR-torjunnan käsikirjan toimituskunta. Toimituskunnan tehtäväksi annettaisiin käsikirjan sisällön tuottaminen, ylläpitotehtävät ja käyttöoikeusprosessin hallinta. Toimituskuntaa nimettäessä tulisi ottaa huomioon, että toimituskunta koostuu useasta henkilöstä, jolla varmistetaan, ettei ylläpito jää yhden henkilön tehtäväksi. Samalla tulisi varmistaa riittävä maantieteellinen kattavuus ja paikallispoliisin kasvava merkitys torjunnassa. Paikallispoliisilla on tärkeä rooli luotaessa hallinnolliseen torjuntaan liittyvää paikallista yhteistyötä. Toimituskunnan jäsenten tehtävänä olisi seurata omalla toimialueellaan mm. järjestäytyneen rikollisuuden kehittymistä, tuomioistuinkäytäntöä ja tiedottamista. Alueellisten toimituskunnan jäsenten tulisi ainakin jollain tasolla toimia järjestäytyneen rikollisuuden paikallisena asiantuntijana.

Toimituskunnan puheenjohtaja tulisi valita Keskusrikospoliisista, koska sillä on keskeinen vastuu järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta Suomessa. Keskusrikospoliisissa on järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan jo olemassa olevia rakenteita ja asiantuntijuutta, joita tulisi hyödyntää. Myös työn uudelleen organisointia tulisi harkita. Keskusrikospoliisin edustajien tulisi seurata järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälisiä trendejä ja uhkarvioita ja tuottaa käsikirjaan kansainvälistä tietoa. Puheenjohtaja toimisi tietyllä tapaa koordinaattorina ja asiantuntijana vastaavasti, kuten esim. rikoshyötykoordinaattori, joka on jo Keskusrikospoliisin palveluksessa. Puheenjohtajan toimenkuvana olisi myös vastata osaltaan valtakunnallisesta toimituskunnan suunnittelusta ja jatkossa sen toiminnasta.

Poliisihallituksen tehtävä olisi seurata toimituskunnan toimintaa ja antaa sille tarvittavaa asiaan liittyvää tukea ja resursseja.

Toimituskuntaa varten ehdotetaan luotavaksi virkapostiosoite, jota hyödynnetään materiaalin välittämisessä, toimituskunnan tavoittamisessa ja käyttöoikeusprosessissa.

### 3.4 Käyttöoikeusprosessi

Toinen opinnäytteen laatijalta teettäjän, eli Poliisihallituksen toimesta pyydetty suositus oli, miten poliisihallinnon sisäiseen käyttöön tarkoitettun JR-torjunnan käsikirjan käyttöoikeuksiin liittyvät kysymykset tulisi ratkaista? Asiaa pohdittaessa on tärkeää peilata

kysymystä usealta eri kannalta. Näitä asioita ovat mm. JR-torjunnan käsikirjan tavoitteet, käsikirjan sisältämä informaatio, käsikirjan kohderyhmä, vallitseva lainsäädäntö ja ohjeistus poliisin salassa pidettävän tietoaineiston käsittelystä. Tärkeää on myös hahmottaa käsikirjan alustana toimivan järjestelmän tekniset mahdollisuudet käyttöoikeuksien toteuttamisessa.

### **3.4.1 Mitä käyttöoikeuksilla suojataan?**

Poliisihallitus on antanut määräyksen poliisin salassa pidettävän tietoaineiston käsittelystä. Määräyksen mukaan salassa pidettävän tietoaineiston käsittelyssä on noudatettava erityistä huolellisuutta. Määräyksessä todetaan, että suojaustasojen III ja IV tietoaineistoja voivat pitää hallussaan ja käsitellä kaikki poliisihallinnon virkamiehet ja työntekijät heidän työtehtäviensä mukaisissa asioissa. Lähtökohtana ovat siis työtehtävät. Määräyksen mukaan salassa pidettävää tietoaineistoa voidaan antaa vain henkilölle, joka tuntee aineiston käsittelyä koskevat velvoitteet. (Poliisihallitus 2015c).

Poliisin taktiset ja tekniset menetelmät ovat julkisuuslain 24 luvun 1 § 4-5 kohtien perusteella salassa pidettävää tietoa. JR-torjunnan käsikirja sisältää ja tulee jatkossa sisältämään runsaasti tietoa, joka on mahdollisesti turvaluokiteltua. Viranomaistoimintaa ohjeistetaan lukuisilla erilaisilla määräyksillä ja ohjeilla, joissa lainsäädännön mahdollistamat toimivaltuudet jalkautetaan toiminnaksi eli rikostorjunnaksi. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa kysymys on usein kaikista haitallisimmasta, vahingollisimmasta ja vaarallisimmasta rikollisuudesta. Viranomaistoiminnan osalta olisi erittäin haitallista, jos viranomaisten taktiset ja tekniset menetelmät päätyisivät väärin käsiin. On erittäin tärkeää, ettei rikostorjunnassa käytetyt taktiikat ja tekniikat paljastu. Kun kohteena on järjestäytynyt rikollisuus ja siihen kuuluvat toimijat tämä vaatimus korostuu entisestään. Rikolliset toimijat pyrkivät välttämään kiinnijäämistä ja maksimoimaan rikollisesta toiminnasta saatavaa hyötyä ymmärtämällä mahdollisimman hyvin lainvalvontaviranomaisten käyttämiä taktiikoita ja menetelmiä. Näin voidaan perustellusti väittää, että kyseinen tietoaineisto olisi rikollisorganisaatioille erittäin arvokasta tai ainakin mielenkiintoista.

### 3.4.2 Järjestelmän mahdollisuudet

JR-torjunnan käsikirjan alustaksi valittu Microsoft Sharepoint ohjelmisto mahdollistaa ryhmätyötilakohtaisten käyttöoikeuksien rajaamisen ja käyttöoikeustasojen määrittämisen. Rajaaminen perustuu poliisimiehen p-tunnukseen. Käyttöoikeusluokat voidaan jakaa viiteen:

- Ei oikeutta
- Vastuhenkilö
- Muokkaaja
- Jäsen
- Vierailija

Vastuhenkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka vastuulla koko ryhmätyötila kokonaisuutena on. Tämän henkilön tehtäviin voidaan lähtökohtaisesti olettaa kuuluvan mm. ryhmätyötilan sisällön asianmukaisuus ja laillisuus, ryhmätyötilaan myönnettävät käyttöoikeudet ja ryhmätyötilan toimintavarmuus. Muokkaaja on henkilö, jolla on kaikkien perusoikeuksien lisäksi oikeus muokata ryhmätyötilan ulkoasua, toimintoja ja sisältöä. Jäsenen oikeuksiin kuuluu mahdollisuus lukea ryhmätyötilan kaikkea sisältöä ja tallentaa tietoa ryhmätyötilaan ja sen sisällä oleviin luetteloihin ja keskustelualueisiin. Jäsen on käyttöoikeustasoista yleisin. Vierailijaoikeuksin varustetulla henkilöllä on mahdollisuus tutustua kaikkeen ryhmätyötilassa olevaan aineistoon, muttei mahdollisuutta lisätä, tallentaa ja muokata.

Kuten edellä kuvatusta voi päätellä järjestelmä siis antaa hyvät mahdollisuudet rajoittaa ryhmätyötilaa käyttävien henkilöiden käyttöoikeuksia, joko osittain tai kokonaan. Tämän lisäksi Microsoft Sharepoint sisältää ominaisuuden, jossa tietoa ryhmätyötilaan tallentaneen tai luoneen henkilön tiedot ovat nähtävissä päivämäärän ja kellonajan tarkkuudella. Sama ominaisuus on ryhmätyötilaan tallennetun tiedon muokkaajaan liittyen.

Johtopäätöksenä on, että ryhmätyötila tulee sisältämään turvaluokiteltua materiaalia, jonka tietoturvallista käsittelyä on korostettava. Järjestelmä mahdollistaa käyttöoikeuksien rajauksen. Käyttöoikeuksia JR-torjunnan käsikirjaan tulee rajoittaa siitä huolimatta, että käsikirjan tavoitteena on osaamisen ja tietoisuuden lisääminen ja toimintamallien yhtenäistäminen. Käyttöoikeuksien rajoittamisen tulee perustua henkilön työtehtäviin ja toimituskunnan suorittamaan arvioon.

### 3.4.3 Suositus käyttöoikeuksien toteuttamisesta ja siihen liittyvästä prosessista

Edellä kuvatun perusteella suosituksena esitetään, että käyttöoikeuksien myöntäminen annetaan ehdotetun perustettavan toimituskunnan tehtäväksi. Käyttöoikeuksien myöntämisprosessi on neljävaiheinen. Käyttöoikeudet myönnetään vain virkatehtäviin ja harkintaan perustuen.

Ensimmäisessä vaiheessa käyttöoikeuksia pyytävä henkilö lähettää sähköpostia toimituskunnan käytössä olevaan virkapostiosoitteeseen. Sähköpostiin merkitään päivämäärä, hakijan nimi, hakijan henkilökohtainen p-tunnus, perustelu käyttöoikeuden tarpeellisuudesta ja kuvaus henkilön työtehtävistä.

Prosessin toisessa vaiheessa ryhmätyötilan vastuhenkilö tai muu toimituskuntaan kuuluva henkilö käsittelee virkasähköpostiin saapuneen perustellun hakemuksen ja myöntää käyttöoikeuden harkintansa perusteella.

Kolmannessa vaiheessa vastuhenkilö pyytää tiettyä järjestelmää käyttäen käyttöoikeutta hakijalle JR-torjunnan käsikirja ryhmätyötilaan. Päädyttyä prosessiin lienee syytä nimittää koko toimituskunta ryhmätyötilan vastuhenkilöiksi, työn jouduttamiseksi. Neljännessä vaiheessa Valtorin TUVE-yksikkö toteuttaa käyttöoikeuspyynnön ryhmätyötilan vastuhenkilön pyynnöstä. Kun Valtorin TUVE-yksikkö on luonut hakijalle käyttöoikeuden, arkistoidaan pyyntö käyttöoikeuksien myöntämisestä määräajaksi.

Ryhmätyötilan vastuhenkilö ylläpitää listaa ryhmätyötilan käyttäjistä yhdessä Valtorin TUVE-yksikön kanssa. Vastuhenkilö käy listaa läpi säännöllisesti ja poistaa tarvittaessa käyttöoikeudet esim. tehtäviä vaihtaneen henkilön kohdalla. Edellä kuvatulla prosessilla pyritään varmistamaan osittain salassa pidettävän materiaalin asianmukainen tietoturva, käyttö ja käsittely.



## 4 POHDINTA

JR-torjuntaan liittyvä yleinen keskustelu on Suomessa viime aikoina keskittynyt lähinnä siihen, miten järjestäytyneet rikollisuus ylipäätään määritellään ja onko sitä maassamme edes olemassa. Käyty keskustelu on ollut valitettavan suppeaa ja poikkeuksetta liittynyt problematiikkaan, täyttävätkö tunnukselliset jengit ja ryhmät järjestäytyneen rikollisryhmän lainmukaisen määritelmän. Toisaalta on keskitytty sen kysymyksen ratkaisemiseen tuomioistuimissa, onko jokin tietty rikos tehty yksittäisenä henkilönä vai osana rikollisryhmän toimintaa. Torjuntatyössä on ikään kuin jääty odottamaan täydellistä korkeimman mahdollisen tuomioistuimen lainvoimasta ennakkopäätöstä järjestäytyneestä rikollisuudesta, jota voitaisiin käyttää yleistävästi hyväksi esimerkiksi määrittelyssä, koulutuksessa ja JR-torjunnassa laajemminkin.

Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvässä keskustelussa on ollut tyypillistä tietynlainen aaltomainen sykli, johon on vaikuttanut usein sen hetkinen rikosuutisointi rikollisryhmiin liittyvistä tavanomaista laajemmista epäillyistä rikoskokonaisuuksista. Keskustelu on usein lähtenyt valitettavasti sivuraiteelle jo pelkästään senkin takia, että erilaisia määritelmiä järjestäytyneestä rikollisuudesta on olemassa useita ja määritelmien suhdetta toisiinsa on ollut vaikea hahmottaa ilman perusteellista asiaan perehtymistä. Sinänsä tunnukselliset rikollisryhmät ovat hyvä esimerkki keskustelun pohjaksi, koska ne edustavat kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta ja ovat vaikuttaneet Suomessa jo 1990-luvulta lähtien.

Kuten raportissa on edellä kuvattu, järjestäytyneen rikollisuuden määrittelyn vaikeaselkoisuuden ja tietynlaisen sirpaleisuuden vuoksi on järjestäytyneestä rikollisuudesta ja sen olemassaolosta Suomessa on yleiselläkin tasolla muodostunut mielipideasia. Järjestäytyneen rikollisuuden määristä ollaan eri mieltä, yhteistä määrittelyä ja konsensusta asiasta ei ole. Keskustelua on kuitenkin käyty, siihen on osallistunut tavalliset kansalaiset, viranomaiset, lainsäätäjät ja poliittiset päättäjät, korkea-arvoiset poliisiviranomaiset, kansanedustajat, rikollisryhmien edustajat ja rikostoimittajat. Lopputuloksena on ollut värikäs, mutta ehkä JR-torjunnan kannalta tulokseton ja hedelmätön debatti. Esimerkki varsin värikkästä keskustelusta asian ympärillä nähtiin vuoden 2013 keväällä Yleisradion suorassa A-Stream ajankohtaisohjelman TV-lähetyksessä. Ohjelmassa Helsingin poliisilaitoksen silloinen huume poliisin päällikkö rikosylikomisario Jari Aarnio, poliisikansanedustaja Kari Tolvanen ja moottoripyöräkerho Cannonball MC:n ja Bandidos MC:n edustajat keskustelivat siitä edustavatko

moottoripyöräkerhot järjestäytyneitä rikollisuutta. Moottoripyöräkerhojen edustajien lähinnä keskittyessä vähättelemään ryhmien merkitystä järjestäytyneen rikollisuuden kentässä, Aarnio peräänkuulutti keskustelussa sitä, että JR-rikollisuudesta käydään parhaillaan epäselvää keskustelua ja piti tärkeänä, että kun joku leimataan järjestäytyneen rikollisryhmän jäseneksi, on siitä oltava tarkka prosessi. Ketään ei voida Aarnion mukaan perusteettomasti leimata. Tolvanen toi keskusteluun omia perusteltuja kantojaan mm. jengien aiheuttamasta pelosta. Tolvanen viittasi myös JR-torjuntaan kokonaispakettina, joka sisältäisi esim. kiinnijäämisriskin lisäämisen, ankarammat rangaistukset ja tunnusten kieltämisen. (Yle 2013.) Hyviä ja mielenkiintoisia kantoja kaikilta keskusteluun osallistuneilta. Lopputuloksena oli kuitenkin veronmaksajien ja päättäjien näkökulmasta varsin epäselvä keskustelu aiheen ympärillä. JR-rikollisuuden torjunnan vastuullisen viranomaisen, eli Keskusrikospoliisin edustajaa ei keskustelussa ollut mukana. Voidaankin perustellusti arvioida, että mielipiteillä on ollut myös merkitystä järjestäytyneen rikollisuuden määrittelyyn Suomessa. Kansalaiset saivat lähettää sosiaalisen median kautta ohjelmaan kysymyksiä, joka omalta osaltaan vielä korosti puolituntisen ajankohtaisohjelman roolia hyvänä esimerkkinä edellä kerrotusta värikkästä mielipidekeskustelusta järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyen.

Toisaalta mielipide järjestäytyneestä rikollisuudesta riippuu siis hyvinkin siitä, että keneltä sitä kysytään. Yhtenä huomiona on ollut tiettyjen journalistien, kuten Arto Nybergin ja Arman Alizadin tutustuminen moottoripyöräjengien toimintaan omakohtaisesti. Tällaiset tv-ohjelmat vaikuttavat osaltaan yhteen ryhmään eli kansalaisiin. Kun Valtioneuvoston tavoitteena on vaikuttaa myös rikollisryhmien rekrytointiin siten, ettei se olisi houkutteleva vaihtoehto eivät tällaiset ohjelmat ainakaan edistä tuota tavoitetta.

Samalla keskustelussa on tietyllä tavalla unohdettu, että Suomi on osa Euroopan Unionia ja mm. Euroopan yhteisen poliisiviraston Europolin jäsenmaa. Suomessa ei olla riittävän tehokkaasti osattu hyödyntää esimerkiksi EU:n tai Europolin kattavia analyysejä, tietoja ja uhka-arvioita järjestäytyneen rikollisuuden tilanteesta Euroopassa yleisesti tai sen kehityssuunnista. Europol tekee maailman laajuista yhteistyötä ko. rikollisuuden parissa. Myös jo aikaisemmin tehdyt kansainväliset määritelmät ja raportit ovat jääneet syystä tai toisesta taka-alalle. Tärkeää tietopohjaa tulevalle toivottavasti hedelmällisemmälle keskustelulle on se tosiasia, että Suomi ei ole maana syrjäisen sijaintinsa tai vanhakantaisen ajattelutavan mukaan onnistunut välttymään järjestäytyneen rikollisuuden ilmiöiltä ja toimijoilta. Suomi on osa Euroopan Unionia ja valtiona mukana

Schengenin sopimuksessa, joka takaa mm. ihmisten ja materian vapaan liikkuvuuden. Olen itse seurannut suomalaista keskustelua aiheesta ja en ole voinut välttyä siltä ajatukselta, että Suomessa yritetään muodostaa omaa kansallista kuvaa ja määritelmää järjestäytyneestä rikollisuudesta unohtaen kansainväliset asiat. Otin asian tähän yhteyteen esille, koska yhtenä tärkeänä, jollei tärkeimpänä tietopohjana ja tilannekuvana järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tulee jatkossa olla juuri Europol yhteistyön kautta saatavat uhka-arviot, tiedot, analyysit ja tilannekuvat järjestäytyneen rikollisuuden kehittymisestä maailman ja Euroopan laajuisesti. Tämä tieto on nostettava nykyistä tärkeämpään asemaan kotimaan asiaa koskevassa keskustelussa ja torjuntatoimien suunnittelussa. Suomi ei voi tässä asiassa kääntää selkäänsä muulle Euroopalle, sillä järjestäytyneen rikollisuuden osalta pätee sama lainalaisuus kuin muodissa; mikä on nyt muotia Euroopassa, on muutaman vuoden päässä muotia Suomessa. JR-torjunnan käsikirjassa yhtenä keskeisenä toimintaympäristöä kuvaavana lähteenä ovat erityyppiset kansalliset ja kansainväliset uhka-arviot, rikollisuuskatsaukset ja analyysit. Myös järjestäytyneen rikollisuuden määrittelyyn on haettava mallia ulkomailta, jotta varmistetaan kansainvälinen yhteismitallisuus.

Kun edellä mainittuun keskusteluun lisätään alueellisesti erittäin vaihteleva ja osittain linjatonkin tuomioistuinten järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvä tuomitsemiskäytäntö, voidaan mielestäni perustellusti todeta, että keskustelu JR-torjunnasta kaipaa selkeyttä, yhtenäisyyttä ja linjakkuutta, kuten Valtioneuvosto on periaatepäätöksessään pyrkinyt tuomaan ilmi. Helsingin Sanomat julkaisi Valtioneuvoston JR-strategian julkistamisen yhteydessä huhtikuussa 2013 asiasta uutisen, jossa kerrottiin Valtioneuvoston linjauksista asian tiimoilta. Uutisessa mainittiin osuvasti, että *”järjestäytyneitä rikollisuutta on kuitenkin vaikea torjua, jos ei ole yhteistä näkemystä siitä, mitä se ylipäätään on ja miten se määritellään”*. (Helsingin Sanomat 2013.) Kyseinen havainto vastaa sitä, mitä järjestäytyneitä rikollisuutta tutkineet tutkijat ovat havainneet sekä Suomessa, että maailmalla.

JR-torjuntaa tulee lähestyä huomattavasti avarakatseisemmin. Siihen tulee liittää mukaan uusia elementtejä, yhteistyötä ja uutta ajattelua. Painojalkaa voidaan reilusti siirtää pitkistä rikosprosesseista ennalta estävälle puolelle, kuitenkin unohtamatta, että esim. huumausainerikollisuuden torjunnalla on keskeinen merkitys huumehaittojen vähentämiselle ja niitä maahantuovien järjestäytyneiden rikollisorganisaatioiden kaatamisella.

Koska järjestäytyneeseen rikollisuuden käsittelemiseen ja määrittelyyn liittyy raportissa edellä kuvattuja vaikeuksia, on JR-torjunnan käsikirja erinomainen päänavaus siihen suuntaan, että torjuntaan osallistuville tahoille ja etenkin poliisille muodostuisi yhtenäisempi käsitys siitä mitä JR-rikollisuus on ja miten se ilmenee. Tämä on erittäin tärkeää, että kansalaisille, päättäjille ja torjuntaan osallistuville toimijoille muodostuisi yhtenäinen kuva asiasta. Myös Poliisin ja muiden viranomaisten sisällä tarvitaan JR-torjunnan käsikirjaa asian parempaan ymmärtämiseen.

Microsoft Sharepoint ryhmätyötila soveltuu erinomaisesti poliisihallinnon sisäisen JR-torjunnan käsikirjan alustaksi. Se mahdollistaa nykyaikaisen ja nopean tiedon jakamisen, käsittelyn ja laajojenkin tiedostomäärien hallinnan yhdessä paikassa. Ohjelman hakuominaisuudet ovat erinomaiset ja haut palauttavat tuloksia ryhmätyötilaan tallennettujen tiedostojen sisällöstä. Ohjelma mahdollistaa useamman erilaisen p-tunnukseen perustuvan käyttöoikeustason, joka on tärkeää tietoturvallisuuden kannalta. Ohjelma on joustava erilaiselle sisällön tuottamiselle ja muokkaamiselle. JR-torjunnan käsikirjassa puhutaan ilmiötason seurannasta ja analyysistä, joka on mahdollista järjestelmää käyttäen. Hyvin järjestetty, ajantasainen ja luokiteltu tieto mahdollistaa uudenlaisen tilannekuvan luomisen monisäikeisestä ilmiöstä. Ratkaisu on lisäksi kustannustehokas, koska järjestelmä on jo käytössä kaikilla poliisihallinnon koneilla.

Opinnäytetyötä tehdessäni havahduin siihen tosiasiaan, että poliisitoiminnassa valuu hukkaan jatkuvasti kokemustietoa siitä, miten järjestäytynyt rikollisuus toimii ja millä torjuntakeinoilla siihen voidaan parhaiten vaikuttaa. Poliisi on menestyksekkäästi suorittanut järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää esitutkintaa, mutta yksi strategisesti tärkeä työvaihe on jäänyt tekemättä. Järjestäytynyttä rikollisuutta voi ymmärtää vain paljastamalla sitä ja tutkimalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät tapaukset kokonaisuuksina mahdollisimman laajasti. Lopputuloksena saattaa olla rikosprosessiin etenevä haitallinen rikoskokonaisuus tai hallinnollisen torjunnan puolella merkittäviä lupapäätöksiä, jotka estävät järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Juuri näistä syntyy kokemustietoa, johon uhka-arvioiden, analyysien ja tilannekuvien tulisi perustua. Parhaiten poliisitoiminnalle kertyy tietoa siitä, miten järjestäytynyt rikollisuus toimii ja miten siihen voidaan parhaiten vaikuttaa sillä, että sitä paljastetaan jatkossakin. Näin syntyy asiantuntijuutta ja tietoutta. Kun tämä tieto systemaattisesti käydään läpi ja parhaat käytänteet ja miksei epäonnistumisetkin jaetaan henkilöstölle, JR-torjunnan käsikirjan

kautta, myös poliisiorganisaatio oppii. Mistä henkilöstö voisi saada nämä parhaat käytänteet haltuunsa, jos tietoa ole analysoitu järjestetty ja sitä ei jaeta. Vain näin voidaan luoda yhtenäisiä toimintamalleja koko maahan.

Pitää myös muistaa, että poliisihallinto ei ole ainoa stakeholder (osallinen) JR-torjunnassa. Käsikirjan valmistelutyössä on kuultu laajasti muita tahoja. Kuulemisten avulla on haettu arvokasta tietopohjaa laajasta ja monimutkaisesta ilmiöstä ja sen torjunnasta. Keskustelu JR-torjunnan tulevaisuuteen liittyvistä kysymyksistä on avattu ja kysymykset nostettu pöydälle ja keskusteluun. Se on arvo jo sisällään. Kun poliisitoiminnassa hyödynnetään muidenkin osaaminen ja ollaan valmiita yhteistyöhön, saadaan aikaan vielä enemmän etua nimenomaan ajatellen kilpajuoksua järjestäytyneitä rikollisuutta vastaan. Poliisitoiminnassa on ryhdyttävä suunnittelemaan, miten yhteistyö voidaan suorittaa käytännössä ja miten hyvät ja konkreettiset malliesimerkit saadaan käsikirjaan ja hyödynnettäväksi.

Miten poliisitoiminnan ja järjestäytyneen rikollisuuden kilpajuoksu sitten lopulta voitetaan? JR-torjunnan käsikirjan toteutukseen liittyy haasteita, mm. siitä miten ylläpito ja sisällöntuottaminen järjestetään. Miten saadaan tuotettua laadukasta, ajantasaista, kansantajuisesti auki pureskeltua tietoa? Kysymys on strategisesta valinnasta ja päätöksestä. Lukijalla herää tässä vaiheessa varmasti mieleen kysymys: pitääkö tällaista työtä varten perustaa uusi toiminto tai osoittaa lisää henkilöresursseja? Vastaus on yksinkertainen: ei. Kysymys työn uudelleen organisoinnista, mikä vaatii poliisihallinnolta asenne- ja kulttuurimuutosta. JR-torjunnan käsikirjan sisällöntuottamisessa on kysymys luonteeltaan strategisesta työstä, joka on jäänyt tekemättä. Tietoa valuu hukkaan ja piilee vaara, että kilpailuetu menetetään jossain vaiheessa. Toimituskunnan perustaminen ja satsaus sisällöntuottamiseen on pieni panostus siihen nähden millaisia hyötyjä voi olla odotettavissa. Kysymys on organisaatiolle tärkeästä pääomasta, eli asiantuntijuudesta. Poliisitoiminnalta sitä odotetaan, mutta se on ensin lunastettava. Poliisihallinnon tulee panostaa asiaan pitkäjänteisesti säilyttääkseen kilpailussa etumatkansa.

## LÄHTEET

Abadinsky, Howard 2013: Organized Crime, 10th ed., Wadsworth: Cengage Learning.

Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus & Europol 2016: EU Drug markets report: In-depth Analysis. Luettavissa: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2373/TD0216072ENN.PDF>.  
Luettu kevät 2016.

Euroopan Unioni: Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva puitepäättös 24.10.2008. 2008/841/YOS, EUVL L300/42.

Euroopan Unionin Neuvosto: Päätös 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2.

Gottschalk, Petter 2010: Policing organized crime: intelligence strategy implementation. Boca Raton Florida: CRC Press.

Gyran, Mikko 2015: Learnig Cafe ryhmätyön tulosten analyysi. JR-torjunnan moniviranomaismallin neuvottelupäivät 8.-10.9.2015.

Haikansalo, Anu & Korander, Timo 2016: Opinnäytetyö ohje. Opinnäytetyön prosessi, toteutus ja arviointi poliisi (AMK) –tutkinnossa. Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere.

Heinonen, Anna 2015: Poliisiammattikorkeakoulun opiskelija. Seminaarimuistiinpanot 9.9.2015.

Helsingin Sanomat 2013: HS-Analyysi: järjestäytyneen rikollisuuden määrittely on hankalaa. Kirjoittaja rikostoimittaja Minna Passi. Helsingin Sanomat 26.4.2013. Luettavissa: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1366861844392>. Viitattu 8.3.2016.

Koski, Olli 2014: Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen sektorijohtajan rikosylikomisario. Powerpoint esitys vakavan rikollisuuden torjunnasta Poliisiammattikorkeakoululla 2014.

Mallory, Stephen 2012: Understanding Organized Crime, 2th ed., USA: Jones & Bartlett.

Oikeusministeriö 2002, Yk:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen ns. Palermon sopimuksen hyväksyminen. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:27. Helsinki. Luettavissa: [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200227yknjarjestaytyneen\\_rikollisuudenvastaisenns.palermosopimuksenhyvaksyminen/Files/OMLS\\_2002\\_27.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200227yknjarjestaytyneen_rikollisuudenvastaisenns.palermosopimuksenhyvaksyminen/Files/OMLS_2002_27.pdf)  
Luettu 14.3.2016.

Palo, Sanna 2010: Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu. Helsingin Yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Väitöskirja. Helsinki.

Poliisiammattikorkeakoulu 2015: Poliisi (AMK) –muuntokoulutus opetussuunnitelma lukuvuosi 2015-2016. Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere.

Poliisihallitus 2014: Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian poliisin toimintalinjat ja niiden täytäntöönpano. Päätös. POL-2014-16015.

Poliisihallitus 2015a: Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan käsikirja –työryhmän asettaminen. Päätös. POL-2015-4407.

Poliisihallitus 2015b: JR-torjunnan käsikirjatyöryhmän toimikauden jatkaminen. Päätös. POL-2015-13747.

Poliisihallitus 2015c: Poliisin salassa pidettävien tietoaaineistojen käsittely. Määräys. POL-2015-3101.

Poliisihallitus 2016: Työryhmä luovutti JR-torjunnan käsikirjan ja kehittämisehdotuksensa 1.6.2016. Uutinen. Poliisihallinnon intranet Sinetti. Julkaistu 2.6.2016. Luettavissa: <https://sinetti.poliisi.fi/valtakunnallinen/ajankohtaista/uutiset/Sivut/Työryhmä-luovutti-JR-käsikirjan-ja-kehittämisehdotuksensa-1.6.2016---.aspx> Luettu 1.6.2016.

Sisäasiainministeriö 2010: Turvallinen ja monimuotoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Luettavissa: [https://www.intermin.fi/download/24912\\_252010.pdf?32d3b6baf32ad388](https://www.intermin.fi/download/24912_252010.pdf?32d3b6baf32ad388).

Valtioneuvosto 2013: Valtioneuvoston periaatepäätös järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta. Periaatepäätös. Luettavissa: [http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/lakihankkeet/seuraamusjarjestelma/6G8gR11Wx/JR-strategia\\_PTJ\\_SUOMI.pdf](http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/valmisteilla/lakihankkeet/seuraamusjarjestelma/6G8gR11Wx/JR-strategia_PTJ_SUOMI.pdf).

van Laarhoven, Jan 2016: Tackling Crime Together: The Benelux and North Rhine-Westphalia initiative on the administrative approach to crime related to outlaw motorcycle gangs in the Euregion Meuse-Rhine. Raportti. Brysseli. Luettavissa: <http://www.benelux.int/files/7014/5856/5150/487-Crime-Uk-web.pdf>. Luettu 4.4.2016.

Verohallinto 2015: Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitys 15/2015. Ruotsi – hallinnolliset toimenpiteet talousrikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Suom. Markku Hirvonen.

Yhdistyneet kansakunnat (YK): Järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (Palermon sopimus). 1371/2003, SopS 18/2004).

Yle 2013: A-stream ajankohtaisohjelma. Ylen elävä arkisto. Katsottavissa: <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/03/27/liivijengit-levittaytyvat>. Katsottu 27.3.2013.