

Asia: VN/6617/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Finanssivalvonnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta

Lausunnonantaja: Finanssivalvonta

Asia: Hallituksen esitys uudeksi erityislaiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta

Päiväys: 20.7.2026

Diaarinumero: FIVA/2026/1146

1. Yleistä

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi erityislaki järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta.

Finanssivalvonta pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta edellyttää viranomaisten välistä tehokasta, oikea-aikaista ja lainmukaisesti toteutettua tiedonvaihtoa. Erityisen tärkeää on, että järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ei rajoitu yksinomaan rikosprosessuaalisiin keinoihin, vaan että hallinnollisia keinoja voidaan käyttää nykyistä ennakoivammin rikollisen toiminnan estämiseksi ja rikollisten toimintaedellytysten heikentämiseksi.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että sääntelyssä tunnistetaan järjestäytyneen rikollisuuden vahva liittymä taloudelliseen hyötyyn, rahanpesuun, peite- ja bulvaanirakenteisiin, ammattimaisten avustajien käyttöön sekä laillisten yritys- ja rahoitusmarkkinarakenteiden hyväksikäyttöön. Tämä koskee myös finanssimarkkinoita.

2. Finanssivalvonnan rooli tiedonvaihdossa

Esityksen mukaan järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksen johtavana viranomaisena toimisi keskusrikospoliisi. Keskukseen toimintaan osallistuisivat useat toimivaltaiset viranomaiset, kuten poliisi, Tulli, Verohallinto, Rajavartiolaitos, Ulosottolaitos ja muut esityksessä mainitut viranomaiset.

Finanssivalvonta toteaa, että esityksessä ei näyttäisi ehdotettavan Finanssivalvonnalle varsinaista osallistuvan viranomaisen asemaa analyysikeskuksessa. Finanssivalvonta pitää perusteltuna arvioida jatkovalmistelussa, tulisiko Finanssivalvonnalla olla vähintään selkeästi määritelty rooli tiedon vastaanottajana ja tapauskohtaisesti myös tiedon jakajana silloin, kun tiedoilla on merkitystä Finanssivalvonnan lakisääteisten valvontatehtävien kannalta.

Finanssivalvonnan näkökulmasta tällaisia tilanteita voivat olla erityisesti:

- toimilupahakemusten arviointi
- rekisteröintihakemusten käsittely
- omistaja- ja johtohenkilöarvioinnit
- johdon ja vastuuhenkilöiden luotettavuuden, sopivuuden ja ammattitaidon arviointi
- rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan valvonnan kohdentaminen
- kryptovarapalveluntarjoajiin, maksulaitoksiin, sähkörahayhteisöihin, sijoituspalveluyrityksiin ja muihin korkeamman riskin toimijoihin kohdistuva valvonta
- tilanteet, joissa laillista finanssialan toimijaa, sen omistusrakennetta tai palveluita saatetaan käyttää rikollisen toiminnan välineenä.

Finanssivalvonta katsoo, että esityksessä olisi tarpeen nimenomaisesti selventää, että analyysikeskuksen tietoja voidaan luovuttaa Finanssivalvonnalle sen lakisääteisten valvontatehtävien suorittamiseksi.

3. Tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle toimilupa-, rekisteröinti- ja fit & proper -asioissa

Esityksen 12 §:n mukaan keskuksen tietoja olisi mahdollista luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle, suojelupoliisille, Puolustusvoimille, lupaviranomaiselle ja valvontaviranomaiselle niiden toiminnan suuntaamiseksi siten, että tietoa ei käytetä esimerkiksi näyttönä tai päätöksen perusteena eikä tieto paljastu yleisölle tai asianosaiselle.

Finanssivalvonta pitää kannatettavana, että tietojen luovuttaminen myös valvontaviranomaisille olisi mahdollista. Finanssivalvonta katsoo, että säännöksen perusteluissa tulisi kuitenkin täsmentää, että Finanssivalvonta kuuluu niihin valvontaviranomaisiin, joille tietoja voidaan luovuttaa.

Finanssivalvonta pitää erityisen tärkeänä, että tietojen luovuttaminen olisi mahdollista myös seuraavissa Finanssivalvonnan tehtävissä:

- toimiluvan myöntämisen edellytysten arviointi
- rekisteröintien hyväksyminen tai epääminen
- merkittävien omistajien arviointi

- johdon ja avainhenkilöiden luotettavuus- ja sopivuusarviointi
- rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiperusteinen valvonta
- valvontatoimien kohdentaminen korkean riskin toimijoihin.

Finanssivalvonta pitää kuitenkin ongelmallisena mikäli tietoja voitaisiin käyttää vain viranomaisen toiminnan suuntaamiseen, mutta ei miltään osin päätöksenteon perusteena. Finanssivalvonnan tehtävissä voi olla tilanteita, joissa analyysikeskukselta saadulla tiedolla on olennainen merkitys sen arvioimisessa, täyttyvätkö esimerkiksi toimiluvan, rekisteröinnin tai johdon sopivuuden ja luotettavuuden edellytykset.

Jos tietoa ei voida käyttää päätöksen perusteena, voi syntyä epäselvyyttä siitä, miten viranomainen voi käytännössä toimia tilanteessa, jossa tieto osoittaa merkittävää järjestäytyneen rikollisuuden riskiä, mutta tieto on samalla sellaista, jota ei voida ilmaista asianosaiselle eikä käyttää päätöksen perusteena. Tämä voi muodostaa ongelman myös hallintopäätösten perustelemisen, asianosaisen oikeusturvan ja muutoksenhakuoikeuden kannalta.

Finanssivalvonta ehdottaa, että jatkovalmistelussa arvioidaan, voidaanko sääntelyyn sisällyttää tarkkarajainen menettely, jossa analyysikeskukselta saatua tietoa voidaan käyttää hallinnollisen päätöksenteon tukena silloin, kun:

1. tiedolla on olennainen merkitys päätettävänä olevan asian kannalta,
2. tiedon käyttö perustuu lakiin,
3. tiedon suojaaminen ei ole välttämätöntä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai viranomaisen tiedonhankintamenetelmien turvaamiseksi ja
4. asianosaisen oikeusturva voidaan turvata esimerkiksi salassa pidettävää aineistoa koskevien hallintolainkäytön menettelyjen avulla.

5. Tiedon jakaminen yksityiselle sektorille

Finanssivalvonta pitää perusteltuna arvioida, tulisiko esityksessä ottaa laajemmin huomioon mahdollisuus jakaa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää strategista ja ilmiötason tietoa myös yksityiselle sektorille, erityisesti ilmoitusvelvollisille ja muille keskeisille toimijoille.

Kansainvälisessä kehityksessä on korostunut public-private partnership -mallien merkitys talousrikollisuuden, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa. FATF:n vuonna 2026 julkaistun raportin mukaan julkisen ja yksityisen sektorin tiedonvaihtomekanismit voivat parantaa kykyä havaita, analysoida ja torjua rahanpesua, terrorismin rahoittamista ja joukkotuhousoseiden rahoittamista, kun niiden oikeusperusta, hallintomalli ja tietosuojajärjestelyt ovat selkeät.

Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa Joint Money Laundering Intelligence Taskforce -mallissa viranomaiset, lainvalvontaviranomaiset, valvojat ja finanssialan toimijat jakavat tietoa rahanpesun ja muun talousrikollisuuden torjumiseksi. Mallin tavoitteena on parantaa rikollisten verkostojen tunnistamista ja finanssisektorin kykyä suojautua hyväksikäytöltä.

Alankomaiden Financial Expertise Centre puolestaan kokoaa yhteen finanssisektorin valvojia, veroviranomaisia, FIU:n, poliisin, syyttjäviranomaisen ja muita toimijoita finanssisektorin

suojaamiseksi ulkoiselta vaikuttamiselta. Keskuksen tehtäviin kuuluu tietojen, osaamisen ja havaintojen vaihtaminen sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö talousrikollisuuden torjunnassa.

Finanssivalvonta katsoo, että myös Suomessa olisi perusteltua arvioida, voisiko analyysikeskus tuottaa valvontaviranomaisten kautta tai erikseen säädettävällä menettelyllä ilmoitusvelvollisille strategista tietoa, kuten:

- järjestäytyneen rikollisuuden käyttämät rahanpesutypologiat
- toimialakohtaiset riskihavainnot
- varoitussignaalit ja indikaattorit
- korkean riskin palveluihin ja tuotteisiin liittyvät ilmiöt
- väärinkäytetyt yritysraakenteet ja toimintamallit
- kyber- ja kryptohuijauksiin liittyvät tunnusmerkit.

Tällainen tiedonvaihto olisi myös osa parhaillaan meneillään olevaa EU:n rahanpesupaketin voimaan saattamista: AMLA-viranomainen valmistelee pitkälle menevää laajennusta yksityisen ja julkisen sektorin tiedonvaihtoon rahanpesu, terrorismin rahoituksen ja pakotteiden kiertämisen torjumiseksi. Samalla olisi huolehdittava siitä, että henkilötietojen käsittelylle, salassapidolle, tietoturvalle ja tiedon käyttötarkoitukselle säädetään riittävän täsmällinen oikeusperusta.

6. Ammattimaisten avustajien ja muiden portinvartijoiden merkitys

Finanssivalvonta pitää positiivisena, että esityksessä huomioidaan järjestäytyneen rikollisuuden käyttävän hyväkseen ammattimaisia avustajia. Rahanpesu ja rikoshyödyn integroiminen lailliseen talouteen edellyttävät usein taloudellista, oikeudellista, kirjanpidollista tai yritysjärjestelyihin liittyvää asiantuntemusta.

Finanssivalvonta katsoo, että analyysikeskuksen toiminnassa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti tilanteisiin, joissa ammattimaiset avustajat, kuten yrityspalveluiden tarjoajat, maksupalvelun tarjoajat, kryptovarapalvelut tai muut toimijat voivat tietoisesti tai tietämättään mahdollistaa rikollisten verkostojen toimintaa.

Finanssivalvonnan mukaan on tärkeää, että tiedonvaihto analyysikeskuksen, rahanpesun selvittelykeskuksen ja valvontaviranomaisten välillä tukee myös ammattimaisten rahanpesurakenteiden tunnistamista.

7. Rahapelitoiminta, pelaamisen ympäristö ja rahanpesuriskit

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisessa torjunnassa huomioidaan myös rahapeli- ja veikkausympäristöihin liittyvät rahanpesun ja muun talousrikollisuuden riskit.

Muun muassa FATF on tunnistanut kasino- ja pelisektorin haavoittuvuuksia rahanpesulle. FATF:n ja Asia/Pacific Group on Money Launderingin raportissa todetaan, että kasino- ja pelisektoriin liittyy merkittäviä rahanpesuhaavoittuvuuksia muun muassa käteisintensivisyyden, asiakasvarojen liikkumisen, VIP- ja välittäjärakenteiden sekä valvonnan katvealueiden vuoksi.

Finanssivalvonta katsoo, että analyysikeskuksen toiminnassa tulisi huomioida rahapeli- ja veikkausympäristöihin liittyvät rahanpesun, petosrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden riskit erityisesti silloin, kun näihin liittyy maksupalveluita, kryptovarapalveluita tai muita finanssisektorin toimijoita.

8. Rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen luovuttaminen analyysikeskukselle

Eesityksen mukaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin ehdotetaan säännöksiä rahanpesun selvittelykeskuksen oikeudesta luovuttaa rahoitustietoja ja -analyysijä uudelle analyysikeskukselle.

Finanssivalvonta pitää tätä lähtökohtaisesti kannatettavana. Järjestäytyneen rikollisuuden keskeisenä tavoitteena on rikoshyödyn hankkiminen, siirtäminen, peittäminen ja muuntaminen näennäisesti lailliseksi varallisuudeksi. Tämän vuoksi rahoitustiedoilla ja rahanpesun selvittelykeskuksen analyyseillä voi olla keskeinen merkitys järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden, verkostojen ja toimintamallien tunnistamisessa.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että tiedonvaihto analyysikeskuksen ja rahanpesun selvittelykeskuksen välillä järjestetään siten, että:

- se tukee rahanpesun ja järjestäytyneen rikollisuuden kokonaiskuvan muodostamista
- se mahdollistaa ilmiöiden ja riskien tunnistamisen myös valvontaviranomaisten käyttöön
- se ei vaaranna rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä tai tietolähteitä
- tiedon edelleen luovuttamista valvontaviranomaisille koskevat säännökset ovat selkeät.

Finanssivalvonta pitää perusteltuna, että analyysikeskuksella olisi mahdollisuus välittää Finanssivalvonnalle sellaisia ilmiö- ja riskitietoja, joilla on merkitystä finanssimarkkinoiden väärinkäytön, rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien valvonnassa.

9. Finanssivalvonnan ehdotukset jatkovalmisteluun

Finanssivalvonta esittää, että jatkovalmistelussa arvioidaan seuraavat täsmennykset:

1. Finanssivalvonta tulisi mainita nimenomaisesti valvontaviranomaisena, jolle analyysikeskuksen tietoja voidaan luovuttaa sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.
2. Säännöksen perusteluissa tulisi täsmentää, että tietoja voidaan luovuttaa Finanssivalvonnalle muun muassa toimilupa-, rekisteröinti-, omistaja-arviointi-, fit & proper - ja rahanpesun valvonta-asioissa.
3. Tietojen käyttötarkoitusta koskevaa rajausta tulisi arvioida uudelleen siltä osin kuin tietoa ei saisi käyttää päätöksen perusteena. Rajausta voi aiheuttaa käytännön ongelmia erityisesti silloin, kun tiedolla on olennainen merkitys hallinnollisen päätöksen tekemisessä.

4. Asianosaisen oikeusturva ja salassa pidettävän tiedon käyttö päätöksenteossa tulisi ratkaista tarkkarajaisesti, jotta sääntely olisi yhteensopiva hallintomenettelyn, muutoksenhaun ja perusoikeuksien kanssa.
5. Julkisen ja yksityisen sektorin tiedonvaihdon mahdollisuuksia tulisi arvioida laajemmin, erityisesti strategisen ja ilmiötason tiedon jakamisessa ilmoitusvelvollisille ja muille portinvartijoille.
6. Analyysikeskuksen, rahanpesun selvittelykeskuksen ja valvontaviranomaisten välinen tiedonvaihto tulisi järjestää selkeällä oikeusperustalla, jotta tiedot voivat tukea sekä rikosten estämistä että riskiperusteista valvontaa.

Pekka Vasara
Finanssivalvonta, Rahanpesun estäminen, toimistopäällikkö