

Asia: VN/6617/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

SM:n lausuntopyyntö asiassa VN/6617/2025

Esityksen tausta ja pääasiallinen sisältö

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen valmistelun tukena on toiminut ministeriön asettama työryhmä, jossa myös työ- ja elinkeinoministeriö on ollut edustettuna. Esitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategiaan ja toimenpideohjelmaan vuosille 2025–2030.

Esityksen tavoitteena on suojata yhteiskuntaa ja yksilöitä vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta tehostamalla järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa tietojenvaihtoa ja analyysia sekä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa.

Uudessa laissa säädettäisiin järjestäytyneen rikollisuuden analyysikeskuksesta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Keskus toimisi keskusrikospoliisissa ja siinä olisi mukana edustajia laissa säädettyistä toimivaltaisista viranomaisista. Analyysikeskuksen tehtävänä olisi edistää järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja heikentää järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä muun muassa

muodostamalla ja ylläpitämällä valtakunnallista tilanneymmärrystä järjestäytyneestä rikollisuudesta, luokittelemalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä ryhmiä ja henkilöitä sekä antamalla lausuntoja ja luovuttamalla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä tietoja. Esityksen ei ole arvioitu lisäävän yritysten hallinnollista taakkaa, eikä uudella lailla varsinaisesti puututtaisi erilaisten lupamenettelyiden, etuuksien tai tukien kriteereihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla esityksellä olisi vaikutuksia muun muassa julkisiin hankintoihin (uuden lain 10 § Lausunnon antaminen ja 12 § Tietojen luovuttaminen toiminnan suuntaamiseksi) ja huoltovarmuuteen/kriittisen infrastruktuurin toimijoihin (14 § Muu tietojen luovuttaminen) mahdollistamalla tiedon luovuttamisen järjestäytyneen rikollisuuden kytköksistä ja yleisesti siihen liittyvistä havainnoista. Esityksellä on myös vahva liityntä harmaan talouden ja rahanpesun torjuntaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön kanta esitykseen

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esityksen tavoitteita estää järjestäytyntä rikollisuutta hallinnollisin keinoin ja viranomaistoimijoiden yhteistyörakenteita sekä tiedonvaihtoa parantamalla. Järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä heikentämällä edistetään samalla rehellistä yritystoimintaa ja toimivia markkinoita. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvän tietopohjan laajentamista esimerkiksi erilaisten lupamenettelyiden ja tukien yhteydessä voidaan pitää perusteltuna.

Ministeriö esittää kuitenkin alla joitakin huomioita rikollisuudesta yritystoiminnassa ja harmaan talouden torjunnasta sekä joidenkin tarkistusten ja muutosten tekemistä esitettyihin tiedonluovutusta koskeviin säännöksiin julkisten hankintojen ja huoltovarmuuden osalta. Lisäksi ministeriö pitää tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa huolehditaan henkilön oikeusturvan riittävästä huomioimisesta lakiluonnoksen 7 §:n (Tietojen luokittelu) osalta ja täytäntöönpanossa huolehditaan siitä, ettei toiminnalla vaaranneta rehellisen yritystoiminnan edellytyksiä.

Harmaan talouden torjunta

Vuonna 2024 julkaistun Harmaan talouden selvitysyksikön ”Järjestäytynyt rikollisuus suomalaisessa yrityskentässä” -selvityksen perusteella Suomessa toimivalla järjestäytyneellä rikollisuudella on vankka jalansija elinkeinoelämässä. Yritykset ovat rikollisille tärkeä työkalu sekä rikoksenteossa että laittomasti hankitun varallisuuden menestyksellisessä hallinnassa. Järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumiselle alttiita toimialoja ovat erityisesti rakennusala, majoitus ja ravintola -ala sekä

logistiikka-ala. Logistiikan solmukohtiin ja logistiikkaketjuihin tunkeutumista hyödynnetään erityisesti kiellettyjen aineiden ja rajoitusten alaisten tuotteiden laittomassa maahantuonnissa. Rikollisryhmien jäsenillä ja ryhmien toimintaan kytkeytyvillä henkilöillä on Suomessa yritysytteuksia noin 2 700 yrityksessä. Järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvät yritykset hoitavat velvoitteensa heikosti, minkä lisäksi niitä voidaan hyödyntää rikollisesta toiminnasta saadun rikoshyödyn rahanpesuun.

Rikolliset toimintamallit ovat yhtä moninaisia kuin lailliset liiketoimintamallit ja ne muuttuvat nopeasti. Erilaisissa petoksissa hyödynnetään muun muassa identiteettien väärinkäyttöä sekä yhdistysten ja yritysten nopeaa perustamista.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hallinnollisen torjunnan ydinajatuksena on tehostaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa sitouttamalla torjuntaan muitakin viranomaisia kuin perinteiset lainvalvontaviranomaiset. Tarkoituksena on ennen kaikkea ehkäistä laillisten yhteiskuntarakenteiden, kuten liike-elämän ja julkisen talouden, hyväksikäyttöä rikolliseen toimintaan. Torjunnan tulisi valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyn järjestäytyneen rikollisuuden torjuntastrategian ja toimenpideohjelman mukaan näkyä kattavasti erilaisissa hallinnollisissa prosesseissa, kuten esimerkiksi rekisteröinneissä, lupaprosesseissa, julkisissa kilpailutuksissa sekä julkisia avustuksia ja tukia myönnettäessä.

Poliisiammattikorkeakoulun arvion mukaan ihmiskauppa ja työperäinen hyväksikäyttö ovat Suomessa huumausainekaupan jälkeen toiseksi suurin järjestäytyneen rikollisuuden markkina-alue, kun mittarina käytetään niiden kokonaisvaltaista vaikuttavuutta. Näin ollen esitysluonnoksen mukaiset ehdotukset vahvistaisivat myös työperäisen hyväksikäytön torjuntatyötä ja siihen puuttumista.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hallinnollisen torjuntatyön tehostamista ja kehittämistä tärkeänä osana kokonaisturvallisuuden vahvistamista.

Julkiset hankinnat

Esitetyn uuden lain 10 ja 12 §:llä mahdollistettaisiin tietojen luovutus myös hankintalain (1397/2016) mukaisten julkisten hankintojen yhteydessä lain 81 §:ssä tarkoitettujen hankinnanvaraisten poissulkemisperusteiden arviointia ja toiminnan suuntaamista varten. Erityisalojen hankintalakia (1398/2016) ei mainita esityksessä sillä siinä ei ole hankinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Keskeinen liittymäkohta julkisiin hankintoihin on ehdotettu 10 §:n lausuntomenettely: analyysikeskus voisi pyynnöstä tai oma-aloitteisesti antaa lausunnon hankintalain 5 §:n 1 momentin

1–4 kohdassa tarkoitetulle hankintayksikölle (valtio, hyvinvointialueet/-yhtymät, kunnat/kuntayhtymät, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset) hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden arviointia varten. Hankintalain 81 § ei kuitenkaan sisällä sellaista poissulkemisperustetta, joka yksiselitteisesti kattaisi tilanteen, jossa ehdokas tai tarjoaja on analyysikeskuksen toimesta luokiteltu järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi tai sellaisen kanssa yhteydessä olevaksi.

Lähimpänä sovellettavissa olevista perusteista on 81 §:n 1 momentin 3 kohta (ammattitoiminnan vakava virhe), jonka soveltaminen edellyttää vakiintuneen tulkinnan mukaan näyttöä toimijan konkreettisesta, virheellisestä menettelystä ammattitoiminnassa – ei pelkkää tietoa kytköksistä tai yhteydenpidosta rikollisryhmään. Myöskään 11 kohta (epäasianmukainen vaikuttaminen hankintayksikön päätöksentekoon) ei suoraan soveltuisi, koska se edellyttää näyttöä juuri käsillä olevaan hankintamenettelyyn kohdistuvasta vaikuttamisesta, mistä analyysikeskuksen yleisluonteinen luokittelutieto ei välttämättä kertoisi mitään.

Hankintalain 80 § sisältää sen sijaan järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan pakollisen poissulkemisperusteen (rikoslain 17 luvun 1 a §), mutta tämä edellyttää lainvoimaista tuomiota ja se todennetaan oikeusrekisterikeskuksen rikosrekisteriotteella. Analyysikeskuksen lausunto on tarkoitettu nimenomaan tilanteisiin, joissa tällaista tuomiota ei ole.

Edellä todetusta seuraa, että esitys jättää hieman avoimeksi, millä konkreettisella ja oikeudellisesti kestäväällä perusteella hankintayksikkö voisi tosiasiaassa sulkea tarjoajan kilpailun ulkopuolelle pelkän analyysikeskuksen lausunnon nojalla. Esitystä tulisi täydentää joko täsmentämällä, mihin 81 §:n kohtaan lausunnon on tarkoitus nojautua ja millä edellytyksin, tai harkitsemalla, tarvitaanko hankintalakiin erillinen, nimenomainen poissulkemisperuste vastaavasti kuin rahapelilakiin ja rahankeräyslakiin ehdotetaan. Lisäksi on otettava huomioon, että sekä hankintalain 80 § että 81 § perustuvat EU:n hankintadirektiiveihin, missä kansallinen sääntelyvara on rajattu.

Toisena huomiona ministeriö toteaa, että ehdotetun 10 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan ainoastaan ehdokas ja tarjoaja, tarkoituksenmukaista voisi olla selkeyttää tätä myös koskemaan alihankkijoita ja voimavarayksiköitä (kts. hankintalaki 77, 78 ja 92 §).

Lisäksi jää harkittavaksi tulisiko hankintalaissa olla ”vastinpari” tiedonsaannille samalla tavoin, kun hankintalaissa on Harmaan talouden selvitysyksikön toimittamasta velvoitteidenhoitoselvityksestä:

”171 § (4.6.2021/499) Oikeus tietojen saantiin

Edellä 5 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulla hankintayksiköllä on oikeus salassapitosäynnösten estämättä saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta välttämättömät tiedot yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista yrityksistä ja yhteisöistä tämän lain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolon selvittämiseksi. Tiedot voidaan antaa teknisen käyttöyhteyden välityksellä ja ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tieto on oikeus saada myös tarjoajan alihankkijasta 78 §:n mukaisten alihankkijan poissulkemista koskevien perusteiden tarkistamiseksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, voidaan soveltaa myös kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.”

Erityinen huomio koskee esitetyn uuden lain 12 §:ää. Kyseisen 12 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan analyysikeskus voisi luovuttaa tietoja hankintayksiköille myös hankintamenettelyjen suuntaamiseksi, erillään 10 §:n muodollisesta lausuntomenettelystä. Tällaista tietoa ei kuitenkaan säännöksen mukaan saisi käyttää päätöksen perusteena eikä näyttönä, ja se olisi nimenomaisesti ei-asianosaisjulkista – tarjoaja ei siis koskaan saisi tietää sen olemassaolosta eikä voisi riitauttaa sen vaikutusta.

Esityksestä ei käy selvästi ilmi, mitä 12 §:n 3 momentin hankintojen suuntaamisella tarkoitetaan, ja miten se toteutettaisiin siten, että suuntaaminen olisi sopusoinnussa julkisiin hankintoihin soveltuvan EU-säätelyn, kuten EU:n perussopimuksen, hankintadirektiivin ja käyttöoikeusdirektiivin, sekä hankintojen oikeussuojadirektiivin vaatimusten kanssa.

Hankintayksiköllä on harkintavalta hankinnan kohteen määrittelyssä. Näissä valinnoissa sen tulee kuitenkin varmistaa tarjoajien avoin, tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Hankintamenettelyssä ja tarjouskilpailuun osallistumisessa lähtökohtana on, että jokaisella on mahdollisuus osallistua ja jättää tarjous. Jos tarjoajaa (tai tämän alihankkijaa) rasittaa poissulkemisperuste, on hankintalaissa keino reagoida ja puuttua tällaiseen tilanteeseen.

Huoltovarmuus

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnalla on merkitystä myös huoltovarmuuden edellytysten varmistamisen näkökulmasta.

Huoltovarmuuteen viitataan suoraan vain esityksen Tullin toimintaa kuvaavassa luvussa (s. 26) , mutta järjestäytyneen rikollisuuden vaikutukset voivat heijastua kaikille huoltovarmuuskriittisille toimialoille.

Esitetyn lain 14 §:ssä koskien muuta tietojen luovuttamista mahdollistettaisiin tietojen luovuttaminen myös yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (310/2025) tarkoitetulle kriittiselle toimijalle tai kyberturvallisuuslain (124/2025) 3 §:ssä tarkoitetulle toimijalle. Mainituille tahoille esitetyn tietojen luovuttamisen osalta esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”14 §. Muu tietojen luovuttaminen. Pykälässä säädettäisiin keskuksen tietojen luovuttamisesta muissa kuin 11–13 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Pykälän 1 momentin mukaan keskus saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (310/2025) tarkoitetulle kriittiselle toimijalle tai kyberturvallisuuslain (124/2025) 3 §:ssä tarkoitetulle toimijalle, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen tai häiriönsietokyvyn parantamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi taikka järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytysten heikentämiseksi. Keskus saisi luovuttaa tietoja sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti.”

Ministeriö esittää, että lainkohtaan lisättäisiin maininta tietojen luovuttamisesta myös Huoltovarmuuskeskukselle. Huoltovarmuuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto. Jokainen ministeriö vastaa huoltovarmuudesta omalla toimialallaan. Huoltovarmuuden kehittämisen yhteensovittaminen kuuluu kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriölle. Täydennys esitetään tehtäväksi esim. seuraavasti:

”Tietoja voidaan luovuttaa myös Huoltovarmuuskeskukselle sen huoltovarmuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden puitteissa (Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta 107/2026).”

Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta on huoltovarmuuslaissa säädetty seuraavasti:

”21 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada pyynnöstä maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitetulta viranomaiselta tämän lain 5 §:n 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdassa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot.”

Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksella on tiedonsaantioikeus ns. CER-lain mukaisista kriittisen infrastruktuurin toimijoiden poikkeamailmoituksista (Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin

suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta 310/2025). Kyseisen lain 16 §:n (Poikkeamia koskeva ilmoitusvelvollisuus) 4 momentissa todetaan seuraavaa:

”Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi ja asianomaisten ministeriöiden ja valvovien viranomaisten tukemiseksi välttämättömiksi arvioidut tiedot 2 momentissa tarkoitetusta ensi-ilmoituksesta ja yksityiskohtaisesta raportista.”

Uuteen lakiin lisättävä tiedonsaantioikeus olisi linjassa muiden keskeisten viime vuosien aikana voimaan tulleiden lakien kanssa. Huoltovarmuuskeskus tekee tiivistä yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan vastuuviranomaisten kanssa sekä kahdenvälisesti että monenkeskeisesti. Tiedon jakamisella ja yhteisellä tilannekuvalla on olemassa olevat rakenteet ja prosessit, joiden tehokkuutta vahvistetaan lisäämällä uuteen lakiin selkeä kirjaus Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on tärkeää huoltovarmuuden edellytysten varmistamisen näkökulmasta ja sen vaikutukset voivat heijastua kaikille huoltovarmuuskriittisille toimialoille. Lakiesityksessä erityisesti korostetuilla toimialoilla, logistiikalla ja satamilla, on merkittävä rooli huoltovarmuuden turvaamisessa.

Jan Hjelt

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Nadine Hellberg-Lindqvist

Johtava asiantuntija

Hjelt Jan
Työ- ja elinkeinoministeriö

Hellberg-Lindqvist Nadine

