25.9.2026

Rahoitusmarkkinaosasto
Lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Elina Rantakokko

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosaston lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 105/2026 vp)

Tausta

EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisella lainsäädäntöpaketilla yhdenmukaistetaan ja vahvistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa. Hallituksen esityksellä 105/2026 vp pannaan täytäntöön EU-sääntely, joka koostuu seuraavista säännöksistä:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1640 jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2015/849 muuttamisesta ja kumoamisesta (*kuudes rahanpesudirektiivi*)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1624 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (*rahanpesuasetus*)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1620 rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 1093/2010, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta (*AMLA-asetus*) sekä
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1654 direktiivin 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin yhteenliittämisjärjestelmän kautta ja teknisistä toimenpiteistä tilitapahtumatietojen käytön helpottamiseksi (*rahoitustietodirektiivin muutos*).

Tällä hetkellä on voimassa kansallinen rahanpesulaki, jolla muun muassa aikaisempien viiden EU:n rahanpesudirektiivin velvoitteet koskien ilmoitusvelvollisia on pantu täytäntöön. Uuden sääntelyn myötä rahanpesuasetus korvaa pääasiassa voimassa olevan kansallisen lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, asetuksessa säädetään ilmoitusvelvollisia koskevista velvoitteista. Kuudes rahanpesudirektiivi esitetään pantavaksi täytäntöön uudella lailla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (ns. rahanpesulaki). Uudessa rahanpesulaissa säädetään lähinnä viranomaisten toiminnasta ja tietojenvaihdosta. Jatkossa rahanpesuasetus ja kansallinen rahanpesulaki

muodostavat sääntökirjan, joita tulee lukea yhdessä kokonaiskuvan muodostamiseksi sääntelyllä asetetuista velvoitteista, viranomaisten toimivaltuuksista ja niistä seuraamuksista, joita voidaan määrätä, jos sääntelyn velvoitteita ei noudata. Alemman asteinen EU-sääntely tarkentaa erityisesti rahanpesuasetuksen sääntelyä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen perusperiaatteet eivät muutu uuden sääntelyn myötä. Rahanpesun ilmoitusvelvollisten, kuten pankkien, on jatkossakin tunnistettava asiakkaansa ja tosiasialliset edunsaajat ja arvioitava toimintaansa ja asiakkaisiinsa liittyvät riskit. Ilmoitusvelvollisen tulee seurata asiakkaansa toimintaa ja tehdä epäilyttävistä liiketoimista ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle.

Esityksen mukaan rahanpesun valvojat säilyisivät samoina kuin nykyisin, joidenkin valvojien valvottavaksi tulee uusia ilmoitusvelvollisten ryhmiä, kuten tiettyjen arvotavaroiden kauppiaat.

Uuden sääntelyn asetuspohjaisuus tarkoittaa aiempaa vähäisempää kansallista liikkumavaraa. Valvontaan tuo muutoksia uusi EU:n rahanpesun torjuntaviranomainen ja sen kohdistama suora valvonta riskillisimpiin ilmoitusvelvollisiin. Sääntelyn velvoitteet ovat osin aiempaa yksityiskohtaisempia ja se sisältää paljon valtuuksia alemman asteiselle suoraan sovellettavalle EU-sääntelylle.

EU:n rahanpesun torjuntaviranomainen AMLA ja rahanpesun selvittelykeskusten tuki- ja koordinaatio

EU:n rahanpesun torjuntaviranomaisella AMLAlla on kaksi pääasiallista toiminta-aluetta: rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonta ja kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten tukeminen. AMLA edistää rahanpesun selvittelykeskusten yhteisiä lähestymistapoja, menetelmiä ja parhaita käytäntöjä ja voi toimia sovittelijana rahanpesun selvittelykeskusten välillä yhteistyöhön, mukaan lukien tietojenvaihto, liittyvien erimielisyyksien ratkaisemiseksi. AMLA perustaa rahanpesun selvittelykeskusten toimintaa koskevan vertaisarviointiprosessin toiminnan johdonmukaisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi.

Rahanpesun selvittelykeskuksen on lähetettävä AMLAan yksi tai useampi henkilöstön jäsen.

Ilmoitusvelvollisia koskevat velvoitteet rahanpesuasetuksessa

Rahanpesuasetuksessa vahvistetaan säännöt, joita ilmoitusvelvollisten on toteutettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi sekä oikeushenkilöille, express trust -järjestelyille ja vastaaville oikeudellisille järjestelyille asetettavat tosiasiallisen omistajuuden ja edunsaajuuden läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset.

Rahanpesuasetuksessa määritellään ilmoitusvelvolliset ja säädetään niille vaatimukset sisäisistä toimintaperiaatteista, menettelytavoista ja valvontatoimenpiteistä, mukaan lukien riskienarviointi. Asetuksessa annetaan säännöt myös ulkoistamisesta, asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta, tosiasiallisen omistajuuden ja edunsaajuuden läpinäkyvyydestä ja ilmoitusvelvollisuudesta epäilyttävistä liiketoimista.

Kuudes rahanpesudirektiivi pannaan täytäntöön uudella rahanpesulailla

Kuudes rahanpesudirektiivi sisältää sääntelyä, joka jäsenvaltioiden tulee panna täytäntöön kansallisesti. Kansallisesti tulee säätää riskiarvioista ja tilastoista, tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen rekisteröinnistä, pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, rahanpesun selvittelykeskuksen ja rahanpesun valvojien tehtävistä ja vastuista, rahanpesuasetuksessa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä määrättävistä seuraamuksista sekä toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä.

Näistä asioista säädettäisiin jatkossa uudessa rahanpesulaissa, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansallisen rahanpesusääntelyn osalta pitäydytään pääasiassa harmonisoidussa EU:n vähimmäissääntelyssä.

Soveltamisala

Esityksessä ehdotetaan, että uuden rahanpesusääntelyn soveltamisalasta jätettäisiin pois riskiperusteisesti muut vakuutusalan toimijat kuin rahanpesuasetuksen pakollisessa soveltamisalassa oleva henki- ja sijoitusvakuutusyhtiötoiminta. Ehdotus vähentäisi vakuutusyhtiöihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rahanpesusääntelyn soveltamisalassa olisivat myös jatkossa riskiperusteisesti rahapelipalvelun tarjoajat, sääntely vastaisi nykytilaa. Rahanpesusääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät raha-automaatit, joita käytetään pelikasinon ulkopuolella, sääntely vastaisi sisällöltään voimassa olevaa rahanpesulakia. Lakia sovellettaisiin kuitenkin pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä rahapelilaissa tarkoitetun yksinoikeustoimiluvan nojalla. Koska rahapelilainsäädännön mukaan pakollinen tunnistautuminen on valtakunnassa otettu käyttöön kaikessa rahapelaamisessa, tarkoittaisi voimassa olevan lain säännös käytännössä sitä, että valtakunnassa kaikki raha-automaattipelaaminen kuuluu myös rahanpesusääntelyn soveltamisalaan soveltamisalarajauksesta huolimatta ja poikkeusta sovellettaisiin Ahvenanmaalla.

Soveltamisalaan esitetään lisättävän myös sektorikohtaiset pakotteet sekä varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain mukaiset kansalliset jäädyttämispäätökset. Rahanpesuasetuksen mukainen soveltamisala koskisi lähtökohtaisesti vain siinä määriteltyjä kohdennettuja talouspakotteita, kun sektorikohtaiset pakotteet ja kansalliset jäädyttämispäätökset ovat kuuluneet voimassa olevan rahanpesusääntelyn piiriin. Tältä osin nykytila on syytä säilyttää, jotta pakotteiden soveltamisala ei kaventuisi nykyisestä.

Kansallinen riskiarvio ja toimintasuunnitelma

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansallisen rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönnin ja kiertämisen riskiarvion laatimista ohjaisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisyhteistyöryhmä. Ryhmässä ovat edustettuina eri estämistoimintaan osallistuvat ministeriöt ja viranomaiset sekä

huolehtimisvelvolliset. Riskiarvion laatimisvastuu olisi keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksella.

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö vastaisivat toimintasuunnitelman laatimisesta, jolla puututtaisiin riskiarviossa havaittuihin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeihin, kun taas ulkoministeriö vastaisi toimintasuunnitelman laatimisesta, jolla puututtaisiin riskiarviossa havaittuihin kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönnin ja kiertämisen riskeihin.

Huolehtimisvelvollisuus

Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesulaissa säädettäisiin Poliisihallituksen toiminnasta rahanpesulain mukaisena huolehtimisvelvollisena rahankeräys-, tavara-arpajais- ja bingolupien myöntämisprosessien osalta. Erityisesti jälkikäteen suoritettavassa valvonnassa Poliisihallituksen arpajaishallinto saa tietoa luvan hakijan taloudellisesta asemasta ja rahaliikenteestä. Huolehtimisvelvollisena viranomaisena Poliisihallituksen arpajaishallinto voisi tehdä ilmoituksia rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä toiminnasta. Muut huolehtimisvelvolliset viranomaiset säilyisivät nykysääntelyn mukaisina.

Kynnysarvoilmoitukset

Voimassa olevassa rahanpesulaissa on säädetty kynnysarvoilmoituksista, jotka ovat joko ilmoitusvelvollisen itse määrittelemän kynnysarvon täyttyessä vapaaehtoisesti tehtäviä ilmoituksia tai rahanvälityspalveluja koskien pakollisia, vähintään 1 000 euron maksun tai suorituksen täyttyessä tehtäviä ilmoituksia rahanpesun selvittelykeskukselle. Epäilyttävistä liiketoimista tehtävät ilmoitukset ovat riskiperusteisia ja niistä säädetään EU:n rahanpesusääntelyssä.

Kynnysarvoilmoitusten taustalla ovat mm. FATFin suositukset ja se, että ne vähentävät riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisesta seuraavaa hallinnollista taakkaa korvaamalla riskiperusteista ilmoittamista. EU:n rahanpesuasteuksessa ei säädetä kynnysarvoilmoituksista rahanpesun selvittelykeskukselle muuta kuin tiettyjen arvotavaroiden ja käteismaksujen osalta. Rahanpesuasetuksen johdantokappaleessa 136 kuitenkin todetaan epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten osalta, että ”Ilmoitettuihin tietoihin voi sisältyä myös kynnysarvon perusteella annettavia tietoja.”, joten hallituksen esityksen valmistelussa on katsottu, että EU-sääntely sisältää tältä osin liikkumavaraa säilyttää nykytila kynnysarvoilmoittamisen osalta. Kynnysarvoilmoitukset ovat viime vuosina muodostaneet suurimman osan rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottamista ilmoituksista ja ovat tärkeitä rahanpesun selvittelykeskuksen työssä, sillä niiden avulla pystytään paljastamaan mm. henkilö- ja maa- tai alueyhteyksiä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Suurin osa vaikutuksista viranomaisten toimintaan johtuu suoraan sovellettavasta EU-sääntelystä. Valvojilla on velvollisuus antaa laajasti tietoja AMLAlle ja tehdä yhteistyötä AMLAn kanssa erityisesti niiden ilmoitusvelvollisten osalta, jotka valitaan riskiperusteisesti AMLAn suoraan valvontaan. Yhteistyö AMLAn kanssa vaatii valvojilta resursseja, mutta auttaa yhdenmukaistamaan ilmoitusvelvollisten valvontaa erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa.

Valvojia velvoitetaan entistä tiiviimpään yhteistyöhön toisten valvojien ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa muun muassa ryhmävalvontaa ja valvontakollegioita koskevan sääntelyn myötä, mikä voi tehostaa valvontaa, mutta vaatii myös resursseja.

Rahanpesuasetus mahdollistaa tietojenvaihdon tietojenvaihtokumppanuuksissa ilmoitusvelvollisille ja tietyille kumppanuuksiin osallistuville toimivaltaisille viranomaisille sekä kansallisesti, että rajojen yli perustetuissa kumppanuuksissa. Tämä voi tehostaa paljastamaan ja estämään rahanpesua, jossa pyritään välttämään paljastumista esimerkiksi siirtämällä laitonta hyötyä useiden eri ilmoitusvelvollisten kautta. Tietojenvaihtokumppanuus mahdollistaisi nykyistä laajemman tietojenvaihdon siihen osallistuvien välillä, sillä nykysääntelyn takia tietojenvaihto on ollut mahdollista lähinnä ilmoitusvelvollisten välillä samasta asiakkaasta ja liiketoimesta tietyin edellytyksin ja tietojenvaihtokumppanuuksissa ilmiötasolla.

Elina Rantakokko

Lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen yksikkö

Rahoitusmarkkinaosasto
Valtiovarainministeriö

elina.rantakokko@gov.fi

Liitteet / Bilagor -

Jakelu / Sändlista -

Tiedoksi / För kännedom -