Lausunto

28.9.2026

Eduskunta/hallintovaliokunta

Asia: **HE 105/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi**

Poliisiosasto pitää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tehokasta estämistä, rikosten paljastamista ja selvittämistä sekä rahoitusjärjestelmän väärinkäytöksiltä suojaamista perusteltuina tavoitteina. EU:n uuden rahanpesuasetuksen, kuudennen rahanpesudirektiivin ja AMLA-asetuksen toimeenpano muodostaa merkittävän kokonaisuuden, jolla yhdenmukaistetaan rahanpesun torjuntaa ja viranomaisvalvontaa Euroopan unionissa.

Esitettyjä uudistuksia tulisi arvioida sen perusteella, miten ne vaikuttavat rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, viranomaisten tiedonsaantiin ja tietojen hyödyntämiseen sekä valvontaviranomaisten toimintaedellytyksiin.

Rahanpesun torjunnan vaikuttavuus ei määräydy yksinomaan sen perusteella, kuinka laajoja velvoitteita eri toimijoille asetetaan. Olennaista on myös, syntyykö viranomaisille riittävästi laadukasta tietoa, saadaanko tieto tehokkaasti viranomaisten käyttöön ja onko viranomaisilla riittävät resurssit ja toimivaltuudet tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen rikosten torjunnassa.

Vahinkovakuutustoiminnan rajaaminen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle

Poliisiosasto kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida esitystä, jonka mukaan vahinkovakuutustoiminta rajataan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn ja ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Riskiä ei tulisi arvioida pelkästään tehtyjen ilmoitusten määrän tai sen perusteella, kuinka suuri rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen välitön riski vahinkovakuutustoimintaan liittyy. Arvioinnissa olisi perusteltua ottaa huomioon myös toimialan mittakaava, siihen liittyvät rahavirrat sekä vakuutusyhtiöiden hallussa olevan tiedon merkitys rikostorjunnassa.

Esityksessä ilmoitusvelvollisuuden poistamisesta saatavaksi hallinnolliseksi säästöksi arvioidaan noin 0,7 miljoonaa euroa vuodessa. Tätä säästöä on aiheellista suhteuttaa vahinkovakuutustoiminnan

mittakaavaan: toiminnan kautta maksettavia korvauksia on ollut noin 4 miljardia euroa vuodessa. Kyse on siten merkittävästä rahavirrasta, jonka mahdollisiin väärinkäyttö- ja rikostorjuntariskeihin olisi perusteltua kiinnittää huomiota kokonaisarviossa.

Arvioinnissa olisi lisäksi tärkeää tarkastella, millaista rikostorjunnan kannalta merkityksellistä tietoa vakuutusyhtiöillä on hallussaan. Vakuutusyhtiöille kertyy tietoa muun muassa asiakkaista, vakuutetuista kohteista, omistus- ja määräysvaltasuhteista, vahingoista, korvauksista ja korvausten saajista. Tällaisella tiedolla voi olla merkitystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen lisäksi petosten, harmaan talouden, järjestäytyneen rikollisuuden ja muun talousrikollisuuden torjunnassa.

Vakuutusyhtiöiden hallussa oleva tieto voi täydentää muiden ilmoitusvelvollisten ja viranomaisten käytettävissä olevaa tietoa. Rikolliseen toimintaan liittyvät järjestelyt eivät välttämättä tule ilmi yksittäisen toimijan tietojen perusteella, vaan niiden havaitseminen voi edellyttää eri lähteistä saatavien tietojen yhdistämistä. Ilmoitusvelvollisuuden poistamisen vaikutuksia olisikin perusteltua arvioida myös siitä näkökulmasta, miten muutos vaikuttaisi tiedon välittymiseen viranomaisille ja viranomaisten käytettävissä olevaan tietopohjaan. Samalla olisi hyvä arvioida, voisiko muutos muodostaa viranomaisten tiedonsaantiin uudenlaisen katvealueen.

Erityisesti olisi syytä tarkastella perustelua, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuuden poistamista puoltaa se, ettei Suomessa ole havaittu merkittäviä määriä rahanpesua tai terrorismin rahoittamista muun kuin henki- ja sijoitusvakuutustoiminnan yhteydessä. Havaittujen tapausten vähäinen määrä ei sellaisenaan välttämättä osoita riskin olevan vähäinen. Havaintojen määrään voi vaikuttaa myös se, että ilmoitusvelvollisuus, asiakkaan tuntemista koskevat velvoitteet ja niihin liittyvät tiedonsaantioikeudet ovat osaltaan mahdollistaneet poikkeavan toiminnan tunnistamisen.

Riskien arvioinnissa olisi lisäksi perusteltua ottaa huomioon rikollisuuden toimintatapojen muuttuminen sekä se, että rikollinen toiminta voi ajan myötä hakeutua myös sellaisiin toimintaympäristöihin, joissa valvonta ja viranomaisten tiedonsaanti ovat vähäisempiä.

Omaehtoinen tiedonluovutus

Mikäli vahinkovakuutustoiminta kuitenkin päätetään rajata rahanpesulainsäädännön mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, Poliisiosasto pitää varsin välttämättömänä, että vakuutusyhtiöiden mahdollisuus omaehtoiseen tiedonluovutukseen viranomaisille turvattaisiin selkeästi lainsäädännössä.

Vakuutusyhtiöllä tulisi olla mahdollisuus luovuttaa oma-aloitteisesti viranomaiselle tietoja, jotka sen asiakkuuksien, vakuutusten, vahinkotapahtumien tai korvauskäsittelyn yhteydessä saamien tietojen perusteella antavat aihetta epäillä rahanpesua, terrorismin rahoittamista,

petosta, harmaata taloutta, järjestäytynyttä rikollisuutta tai muuta talousrikollisuutta.

Tiedonluovutusta koskevan sääntelyn tulisi olla riittävän selkeä ja kattava, jotta vakuutusyhtiöt voivat käytännössä luovuttaa rikostorjunnan kannalta merkityksellisiä tietoja ilman oikeudellista epävarmuutta. Samalla tulee varmistaa, että viranomaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus hyödyntää vastaanottamiaan tietoja.

Omaehtoinen tiedonluovutus ei kuitenkaan täysin korvaa ilmoitusvelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisuus muodostaa ennakoitavan ja järjestelmällisen tiedonvälitysmekanismin, kun taas omaehtoinen tiedonluovutus perustuu toimijan omaan harkintaan. Tästä syystä omaehtoista tiedonluovutusta voidaan pitää ennen kaikkea keinona lieventää ilmoitusvelvollisuuden poistamisesta aiheutuvaa tiedollista katvetta.

Viranomaisten tiedonsaanti ja tiedon hyödyntäminen

Rahanpesulainsäädännön vaikuttavuutta tulisi tarkastella koko rikostorjunnan ketjun näkökulmasta. Ilmoitusten ja muun tiedon syntyminen ei yksin riitä, vaan tietojen vastaanottamisen, analysoinnin ja viranomaisyhteistyön on toimittava tehokkaasti.

Uudistus lisää useiden viranomaisten tehtäviä ja voi kasvattaa sekä henkilöstöön että tietojärjestelmiin kohdistuvia tarpeita. Uusien lakisääteisten tehtävien hoitaminen ei saa johtaa siihen, että muiden rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta keskeisten tehtävien hoitamisen edellytykset heikkenevät. Poliisiosasto pitää tärkeänä, että uudistusten vaikutuksia seurataan.

Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että viranomaisilla on käytännössä riittävät edellytykset yhdistää ja analysoida eri ilmoitusvelvollisilta saatavaa tietoa. Rahanpesun ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa yksittäinen tieto voi saada merkityksensä vasta suhteessa muista lähteistä saatavaan tietoon.

Toimiluvan peruuttaminen ja viranomaisen toimivaltuudet

Poliisiosasto pitää tarpeellisena selventää rahapelilain ja rahanpesulainsäädännön välistä suhdetta tilanteissa, joissa toimilupaan puututaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevien säännösten rikkomisen tai laiminlyönnin perusteella.

Rahapelilain 79 §:ssä säädetään toimiluvan peruuttamisesta tilanteissa, joissa toimiluvanhaltija on toimiluvan voimassaoloaikana toistuvasti tai vakavasti rikkonut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuja säännöksiä ja sille on rikkomuksen johdosta määrätty hallinnollinen seuraamus tai se on tuomittu rikkomuksen johdosta sakko- tai vankeusrangaistukseen. Säännöksessä on siten asetettu rahanpesusäännösten rikkomiseen perustuvan toimiluvan peruuttamisen edellytyksille nimenomaiset kriteerit.

Ehdotetussa rahanpesulainsäädännössä valvontaviranomaiselle annettaisiin puolestaan mahdollisuus peruuttaa toimilupa tai keskeyttää sen voimassaolo rahanpesusääntelyn mukaisten velvoitteiden laiminlyöntien tai rikkomusten perusteella. Näin ollen toimilupaan olisi mahdollista puuttua rahanpesusääntelyn perusteella sekä rahapelilain että rahanpesulainsäädännön nojalla.

Poliisiosasto katsoo, että sääntelyjen rinnakkainen soveltaminen edellyttää niiden keskinäisen suhteen täsmentämistä. Erityisesti tulee varmistaa, ettei lainsäädännöstä synny lain soveltajalle ristiriitaista tai epäselvää kuvaa siitä, millä perusteella toimiluvan voimassaoloon voidaan puuttua ja mitä säännöstä eri tilanteissa tulee soveltaa.

Keskeistä on, että rahapelilain ja rahanpesulainsäädännön toimilupaan kohdistuvien toimenpiteiden muodostama kokonaisuus on johdonmukainen. Sääntelystä tulisi käydä selvästi ilmi, miten toimiluvan voimassaolon keskeyttäminen ja toimiluvan peruuttaminen suhteutuvat toisiinsa sekä rahapelilain 79 §:ssä ja rahanpesulainsäädännössä säädettyihin edellytyksiin.

Erityisen tärkeää on ratkaista se, onko rahapelilain 79 § tarkoitettu rahanpesusääntelyn rikkomiseen perustuvan toimiluvan peruuttamisen osalta erityissäännökseksi suhteessa rahanpesulainsäädäntöön vai onko tarkoituksena, että molempia sääntelykokonaisuuksia voidaan soveltaa rinnakkain. Mikäli sääntelyjä voidaan soveltaa rinnakkain, tulisi vähintään hallituksen esityksen perusteluissa kuvata selkeästi niiden välinen soveltamisjärjestys ja eri säännösten soveltamisen edellytykset.

Lisäksi on tarpeen selventää, miten rahanpesulainsäädännön mukainen toimiluvan voimassaolon keskeyttäminen suhteutuu rahapelilain mukaiseen toimiluvan peruuttamiseen. Tavoitteena tulisi olla, että lain soveltaja pystyy yksiselitteisesti arvioimaan, mikä toimenpide kulloinkin tulee kyseeseen ja millä edellytyksillä siihen voidaan ryhtyä. Samalla tulee huolehtia siitä, etteivät samat tosiseikat johda eri lakien nojalla keskenään ristiriitaiseen arvioon toimilupaan kohdistettavasta toimenpiteestä.

Poliisiosasto pitää tärkeänä, että rahapelilain ja rahanpesulainsäädännön suhde selvennetään ensisijaisesti itse sääntelyssä ja vähintään riittävän yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen perusteluissa. Perusteluissa olisi tarpeen kuvata toimiluvan peruuttamisen ja voimassaolon keskeyttämisen edellytykset, eri säännösten soveltamisjärjestys sekä eri seuraamusten keskinäinen suhde.

Selkeä ja johdonmukainen sääntely on tarpeen erityisesti toimiluvanhaltijoiden oikeusvarmuuden, viranomaisten toimivallan ennakoitavuuden sekä yhdenmukaisen lain soveltamisen varmistamiseksi. Tavoitteena tulee olla, ettei rahapelilain ja rahanpesulainsäädännön samanaikainen sääntely johda tilanteisiin, joissa lain soveltajalle jää epäselväksi, mitä säännöstä tulee soveltaa tai millä edellytyksillä toimilupaan voidaan puuttua.

Rahapelialan sääntelyn johdonmukaisuus

Poliisiosasto pitää tärkeänä myös rahanpesulain ja uuden rahapelilain keskinäistä johdonmukaisuutta.

Ehdotetussa rahanpesulaissa käytetty käsite ”rahapelipalvelujen tarjoaja” poikkeaa uuden rahapelilain käsitteistöstä. Rahapelilain mukaan rahapelejä voivat toimeenpanna rahapelitoimiluvanhaltija ja yksinoikeustoimiluvanhaltija. Sääntelyn selkeyden ja valvonnan kohdentamisen kannalta olisi perusteltua käyttää lainsäädännössä yhdenmukaista terminologiaa tai viitata suoraan rahapelilaissa tarkoitettuihin toimijoihin.

Terminologian tulisi olla niin täsmällistä, että sekä toimijoille että valvontaviranomaisille on selvää, keihin rahanpesulain velvoitteet kohdistuvat.

Ehdotetussa uudessa rahanpesulaissa asiamiehet eivät nykytilaa vastaavasti kuulu rahanpesulain soveltamisalaan. Tästä huolimatta rahapelilain 57 §:n 3 momentissa olevaan asiamiehiä koskevaan viittaukseen ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutosta.

Rahapelilain 57 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomainen valvoo, että yksinoikeustoimiluvanhaltija, rahapelitoimiluvanhaltija ja asiamies noudattavat niitä koskevia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Mikäli asiamiehet eivät ehdotetun uuden rahanpesulain mukaan kuulu lain soveltamisalaan tai rahanpesusääntelyn tarkoittamiin ilmoitusvelvollisiin, rahapelilain sääntely voisi jäädä tältä osin ristiriitaiseksi ehdotetun rahanpesulainsäädännön kanssa.

Tämän vuoksi rahapelilain 57 §:n 3 momenttia voisi olla perusteltua muuttaa vastaamaan ehdotettua rahanpesulakia. Käytännössä tämä tarkoittaisi asiamiehiä koskevan viittauksen poistamista kyseisestä momentista. Näin varmistettaisiin rahapelilain ja rahanpesulain välinen johdonmukaisuus sekä vältettäisiin epäselvyydet valvonnan kohdentumisesta ja sovellettavista velvoitteista.

Poliisitarkastaja Juha Tuovinen

Jakelu Eduskunta, lakivaliokunta

Tiedoksi

Mari Rantanen
Matti Sarasmaa
Heikki Tamminen
Timo Kerttula
Asseri Kinnunen
Jaana Söderholm
Heidi Häikiö
Heidi Mäkiprosi
oikeus.sm@gov.fi
Poliisiosaston virkaposti