

kirjaamo.vm@gov.fi

VN/9394/2024

Poliisihallituksen lausunto koskien hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Asian tausta ja ehdotuksen sisältö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoa on pyydetty Poliisihallituksen arpajaishallinnolta sekä rikos-
torjunnan vastuualueelta, jotka antavat tässä yhteisen lausunnon.

Poliisihallitus lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on implementoida rahanpesuasetuksen, rahanpesudirektiivin ja AMLA-asetuksen edellyttämät muutokset kansalliseen rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden tavoitteena on tehostaa FATFin suositusten implementointia ja vastata kansallisiin muutostarpeisiin, joiden toteuttaminen on mahdollista ottaen huomioon harmonisoidun EU-säätelyn asettamat reunaehdot.

Valtiovarainministeriö asetti työryhmän toimikaudelle 10.5.2024–30.6.2025. Työryhmän tehtävänä oli laatia luonnos hallituksen esitykseksi, jolla pantaisiin täytäntöön EU:n uusi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen sääntely. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, jolla kumotaan voimassa oleva saman niminen laki sekä muutettavaksi eräitä siihen liittyviä lakeja. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääasiassa 10.7.2027, jolloin rahanpesuasetuksen soveltaminen alkaa.

Poliisihallitus pitää lähtökohtaisesti ehdotuksessa esitettyjä tavoitteita toivottavina ja tarkoituksenmukaisina rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamiseksi kansallisella ja EU-tasolla. Poliisihallitus pitää hallituksen esitysluonnosta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä koskevan sääntelyn muuttamisesta kattavasti perusteltuna ja esitysluonnoksessa esitettyjen lakien muuttamista sääntelyä selkeyttävänä ja eheyttävänä sekä kokonaisuutena oikeasuuntaisena.

Poliisihallituksen lausunto*Yleisesti sääntelymuutoksista ja tavoitteista*

Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetuilla sääntelymuutoksilla tuetaan tavoitteita rikostorjunnan (sis. rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen) vahvistamisesta, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta sekä rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn takaisinsaannista ja yleisesti konfiskaatiosta. Poliisihallituksen käsityksen perusteella rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen on vakava ja haitallinen sekä laajalle levinnyt rikosilmiö. Yksin jo rahanpesun kohteena olevien varojen määrän perusteella voidaan perustella ilmiön kansallista ja globaalia merkitystä. Rahanpesu on keskeisessä roolissa ammattimaisen, järjestäytyneen ja taloudellisen rikollisuuden osalta rikoslain 10 luvun 2 §:ssä määritellyn rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn alkuperän häivyttämisessä ja saattamisessa viranomais- sekä konfiskaatiotoimien ulottumattomiin. Siten rahanpesun estämisen ja toimintaedellytysten heikentämisen merkitys korostuu edellä mainitun hyödyn takaisinsaannin sekä konfiskaation yhteydessä. Käytännössä menettämisseuraamukset ovat hyvin relevantteja sekä tarpeellisia kyseisessä rikoslajissa ja olennainen osa rikostorjunnallisen tehon kannalta. Lisäksi on huomattava, että rahanpesu kytkeytyy Poliisihallituksen arvion mukaan useaan eri rikollisuuden lajiin. Suurin osa rahanpesusta liittyy talous- ja huumausainerikoksiin, ja viime vuosina kasvussa ovat olleet erilaiset tietoverkkoavusteiset petokset. Petokset ja törkeät petokset ovat myös Suomessa muodostaneet suurimmat rahanpesun esirikostyyppit. Edellä mainitun rahanpesusäännöksen sisältyvän esirikosvaatimuksen vuoksi rahanpesu on tyypillisesti osa laajempaa tekokokonaisuutta, mikä osaltaan korostaa ilmiön haitallisuutta, laaja-alaisuutta ja tarvetta tehokkaaseen estämiseen. Terrorismin rahoittaminen puolestaan rikosilmiönä on vaikeammin mitattavissa määrällisesti, koska ilmiö on esiintyvyydeltään vähäisempi, mutta toisaalta merkitykseltään sitä on pidettävä erittäin vahingollisena ja estämistä tärkeänä.

Sääntelytavoitteita koskevan yleisen osuuden lopuksi on syytä todeta, että preventiivisyys voidaan suhteuttaa myös tehokkuuden tavoitteeseen. Mainittu yhteys tehokkuuteen kiteytyy premissiin, jonka mukaan rikosten, kuten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennalta estäminen ja -torjunta ovat keinoina kustannustehokkaampia kuin niiden jälkikäteinen käsittely rikos- tai muussa viranomaisprosessissa. Näin ollen sääntelyn ennalta estävä luonne ja tavoite rikosten ehkäisemisestä on tarkoituksenmukainen ja perusteltu ratkaisu. Konkretisoituna edellä mainittu tarkoittaa sitä, että sääntelyllä vaikeutetaan rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikosten tekemistä, tehostetaan torjuntatoimien edellytyksiä ja pyritään minimoimaan rikoksella saavutettavissa olevat hyödyt (ks. erityisesti RL 10:2.2).

EU-sääntelystä ja AMLA-asetuksesta

Yleisesti voidaan todeta, että EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisella lainsäädäntöpaketilla, joka koostuu AMLA-asetuksesta, rahanpesuasetuksesta, kuudesta rahanpesudirektiivistä sekä rahoitustietodirektiivin muutoksesta on tärkeä merkitys

sääntelyn kehittämisessä ja edellä mainittujen rikosilmiöiden estämisessä. Erityisesti AMLA-asetuksen ja sen mukaisesti perustettavan rahanpesutorjuntaviranomaisen katsotaan tuottavan käytännön hyötyjä myös kansalliselle tasolle koskien esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksen yhteistyö- ja tiedonvaihtomahdollisuuksia. Rahanpesuasetuksella puolestaan pyritään sääntelyn yhtenäistämiseen sekä lieventämään rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyviä riskejä riittävästi. Edellä mainitut tekijät ovat keskeisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen tehostamisen näkökulmasta.

Poliisin roolista ja rahanpesun selvittelykeskuksesta

Poliisihallinnon osalta keskeisin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä vastaava operatiivinen toimija on Keskusrikospoliisiin sijoitettu rahanpesun selvittelykeskus, joka vastaanottaa ja käsittelee ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista. Rahanpesun selvittelykeskuksella on esitutkintaviranomaiselle kuuluvat toimivaltuudet ja keskus voi muun muassa antaa määräyksiä liiketoimien keskeyttämisestä ja varojen pidättämisestä, jos toimenpide on välttämätön rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksella on laissa määritelty laajat tiedonsaanti- ja luovutusoikeudet, jotka mahdollistavat tehokkaan tiedonvaihdon muiden viranomaisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä rahanpesun selvittelykeskukselle ehdotettuja toimivaltuuksia liittyen ilmoitusvelvollisille annettaviin 1) liiketoimien tai toiminnan seurantamääräyksiin, 2) ilmoituksiin seikoista, jotka ovat merkityksellisiä asiakkaan tuntemisvelvollisuuden täyttämisen kannalta, ja 3) määräyksenantoon pankkitilin, maksutilin, kryptovarailin tai liikesuhteen keskeyttämisestä voidaan pitää perusteltuna edellä mainittujen velvoitteiden täyttämiseksi. Kuten hallituksen esitysluonnoksesta ilmenee, säädöspaketti sisältää rahanpesun selvittelykeskuksen toimivaltuuksien ja toiminnan kannalta pääosin jo käytössä olevia menettelyitä. Tämän lisäksi mukana on täysin uusia toimivaltuuksia, joilla saattaa olla huomattaviakin myönteisiä vaikutuksia rahanpesun torjunnan tehokkuuteen, mutta tehokkuuden edellytyksenä on todennäköinen tarve henkilöstöresurssien lisäykselle velvoitteiden lisääntyessä (esimerkiksi perusoikeusvastaava ja AMLA-yhteyshenkilö). Myös erinäiset EU:n edellyttämät määräajat (tiedonvaihto ja tietojen toimittaminen), ja niitä koskevat sääntelyvelvoitteet voivat luoda käytännön vaikutuksia rahanpesun selvittelykeskuksen henkilöstön ja työtehtävien määrään.

Rahanpesun selvittelykeskusta koskevat lakimuutokset

Poliisihallitus kiinnittää huomiota seuraaviin kohtiin rahanpesun selvittelykeskusta koskevan lain ja hallituksen esityksessä esitettyjen muutosehdotusten osalta. Lain 2 §:n ja rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä koskevan 1 momentin mukaan keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus, joka on operatiivisesti itsenäinen. Edellä mainitun käsitteen osalta on huomattava Poliisihallituksen ohjaava rooli poliisihallinnon sisällä sekä tarvittaessa direktio-oikeus poliisitoiminnan ohjaukseen ja painopisteiden asettamiseen.

Rahanpesun selvittelykeskusta koskevan lain 4 §:ään esitetään lisättäväksi 5 momentti, jossa säädetään suorasta ja välittömästä pääsystä 3 momentin 1–26 alakohdassa lueteltuihin tietoihin. Poliisihallitus arvioi yhtenevästi hallituksen esityksessä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että edellä mainittuna aikamääränä tiedonsaantiin voidaan pitää muutamia päiviä tai maksimissaan viittä päivää. Ajallinen joustavuus on tärkeää ottaen huomioon sen, että tiedot ovat osittain hajallaan eri tietojärjestelmissä ja rekistereissä.

Rahanpesun selvittelykeskusta koskevan lain 6 § ja 6 § a:n liiketoimen ja liikesuhteen keskeyttämistä koskevat määräajat ovat tärkeitä ja perusteltuja toimivaltuuksia. Keskeyttämispäätöksiä merkitys ja välttämättömyys korostuu esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. Edelleen päällystään kuuluvan poliisi-miehen päätöksellä tehtävä keskeytysajan jatkaminen voi tietyissä tilanteissa olla välttämätöntä ja perusteltua ottaen huomioon rikollisuuden yhä kansainvälisemmäksi muuttuneen luonteen, sekä rahanpesun selvittelykeskuksen keskeisen roolin rikoshyödyn jäljittämisen ja takavarikoinnissa. Edellä mainitut lähtökohdat huomioon ottaen hallituksen esitysluonnoksessa kuvattuja oikeussuojaperiaatteita ja niiden toteuttamista, kuten muutoksen hakua valittamalla hallinto-oikeuteen voidaan pitää yhtä lailla perusteltuina sekä tarpeellisina.

Muilta osin Poliisihallitus viittaa keskusrikospoliisin lausuntoon esitettyjen lakimuutosten käytännön vaikutuksista rahanpesun selvittelykeskuksen operatiiviseen toimintaan.

Rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävät ns. summarajailmoitukset

Rahanpesulain osalta on erikseen kiinnitettävä huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi voimassa olevan rahanpesulain 4 luvun 1 §:n 2 momentin kirjaus niin sanotuista summarajailmoituksista. Poliisihallitus katsoo yhtenevästi keskusrikospoliisin lausunnossa kerrottuun nähden, että summarajailmoitukset ovat laadukkaasti selvittely- ja analyysityön kannalta ratkaisevan tärkeä tietolähde ja ne tulisi säilyttää sääntelyssä rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Muilta osin Poliisihallitus viittaa keskusrikospoliisin antamaan lausuntoon, jossa on otettu yksityiskohtaisemmin kantaa esitettyjen lakimuutosten käytännön vaikutuksiin.

Rahanpesulain soveltamisala

Rahanpesuasetus mahdollistaa tiettyjä rahapelipalveluntarjoajia koskevan soveltamisalapoikkeuksen käyttöönoton. Soveltamisalapoikkeuksella olisi mahdollista jättää tietyt rahapelipalveluntarjoajat kokonaan tai osittain rahanpesuasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että hallituksen esityksen valmistelussa ei ole tunnistettu tarvetta käyttää rahapelaamista koskevaa soveltamisala-

poikkeusta, vaan kaikki rahapelipalveluntarjoajat säilyisivät ilmoitusvelvollisuuden piirissä myös jatkossa. Poliisihallitus pitää ratkaisua tarkoituksenmukaisena muun muassa rahapelaamisessa tunnistetun rahanpesuriskin vuoksi. Poliisihallituksen näkemys on, että kaikkien rahapelipalveluntarjoajien tulee jatkossakin olla rahanpesuasetuksen ja kansallisen rahanpesulain soveltamisalan piirissä kokonaisuudessaan. Asian valmistelussa on syytä huomioida Suomen rahapelijärjestelmän tuleva muutos, jossa Veikkaus Oy:n rahapelimonopoli puretaan osittain ja mahdollistetaan uusien kotimaisten ja ulkomaisten rahapelitoimijoiden tuleminen markkinoille vuoden 2027 alusta lähtien. Ilmoitusvelvollisten määrän on ennakoitu kasvavan noin 40-50:een, joka Poliisihallituksen näemyksen mukaan voi kasvattaa rahanpesun riskiä toimialalla. Rahanpesuriski voi kasvaa esimerkiksi pelaamisen hajauttamisen vuoksi, jolloin asiakas voi hajauttaa varoja useille eri rahapeliyhtiöille, joilla on toimilupa. Rahapelitoimijoilla ei ole näkyvyyttä siihen, millä tavoin asiakas pelaa muiden rahapeliyhtiöiden pelejä tai kuinka usein ja kuinka suuria voittoja asiakas lunastaa tai kuinka usein ja kuinka suuria panoksia asettaa.

Ehdotetun uuden rahanpesulain 2 §:n 7 momentin mukaan rahanpesuasetuksen 3 artiklan 3 kohdan g alakohdassa tarkoitettuja eräitä ilmoitusvelvollisia olisivat 1) rahapelilain (/) x §:ssä tarkoitettu rahapelitoimiluvan haltija ja 2) Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettu rahapeliyhteisö. Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun uuden rahapelilain (HE 16/2025 vp) mukaan rahapelejä voisi toimeenpanna joko yksinoikeustoimiluvan (rahapelilain 5 §) tai rahapelitoimiluvan (rahapelilain 6 §) nojalla. Kummankin toimiluvan nojalla rahapelejä toimeenpanevat olisivat rahanpesulainsäädännön soveltamisalassa. Uuden rahanpesulain 2 §:n 7 momentissa tulisi siten viitata kummankin toimilupatyypin haltijaan epäselvyyksien ja ristiriitaisuuksien välttämiseksi.

Rahapeliyhteisön asiamiehet

Nykyisen rahanpesulain 2 §:n 2 momentin mukaan rahanpesulain 3 ja 4 luvun säännöksiä sovelletaan lisäksi elinkeinonharjoittajaan ja yhteisöön, joka välittää 1 momentin 9 ja 10 kohdassa tarkoitettujen rahapeliyhteisöjen tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, jos rahapeliyhteisö on antanut asiakkaan tunnistamisen ja ilmoituksen tekemisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi (jäljempänä "asiamies"). Lain 7 ja 8 lukua sovelletaan mainittujen elinkeinonharjoittajien ja yhteisöjen valvontaan asianomaisissa luvuissa säädetyiltä osin. Asiamiehellä tarkoitetaan rahapeliyhteisön rahapelejä myyviä yrityksiä sekä yrityksiä, joiden tiloihin on sijoitettu rahapeliyhtiöiden rahapeliautomaatteja. Asiamiehet ovat voimassa olleen rahanpesulain mukaisesti olleet ns. rajoitetusti ilmoitusvelvollisia.

Poliisihallitus on aikaisemmissa yhteyksissä tuonut ilmi, että asiamiehiin kohdistuva rahanpesusäätely on epäselvää ja osin ristiriitaista. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että uusi rahanpesulainsäädäntö olisi selkeä suhteessa asiamiesten asemaan ja velvoitteisiin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rahapeliyhtiön asiamiehet poistettaisiin kansallisen rahanpesusäätelyn soveltamisalasta. Esitysluonnoksen mukaan asiamiehiä koskisi jat-

kossa rahanpesuasetuksen ulkoistamista koskeva sääntely, jonka mukaan vastuu ulkoistettujen palvelujen osalta säilyy ilmoitusvelvollisella. Rahanpesuasetuksen artiklan 18 kohdan 1 mukaan ilmoitusvelvolliset voivat ulkoistaa asetuksesta johtuvia tehtäviä palveluntarjoajille. Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava valvojalle ulkoistamisesta ennen kuin palveluntarjoaja aloittaa ulkoistetun toiminnan. Rahanpesuasetuksen 18 artiklan 3 kohta sisältää luettelon tehtävistä, joita ei saa ulkoistaa.

Tehtävien ulkoistaminen rahapelitoimialalla tarkoittaisi käytännössä sitä, että rahapelitoimija voi ulkoistaa rahapelien myynnin ja siihen liittyviä velvoitteita, kuten rahanpesulain velvoitteita, ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Ulkopuolinen palveluntarjoaja hoitaisi tällöin esimerkiksi asiakkaan tuntemiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen liittyviä tehtäviä.

Esitysluonnoksen ehdotus siitä, että asiamiehet poistettaisiin soveltamisalasta, tarkoittaisi rahapelitoiminnan osalta sitä, että vastuu mahdollisista asiamiehille ulkoistetuista rahanpesuasetuksen mukaisista tehtävistä säilyisi ilmoitusvelvollisella toimiluvanhaltijalla. Ehdotettu sääntely vastaa nykytilaa, sillä myös nykyisen rahanpesulain 3 luvun 7 §:n 8 momentin mukaan ilmoitusvelvollinen ei vapaudu rahanpesulain mukaisista vastuista sillä perusteella, että ilmoitusvelvollisen puolesta asiakkaan tuntemista koskevat velvollisuudet on täyttänyt kolmas osapuoli.

Rahapelijärjestelmän muutoksen myötä myös uudet markkinoille tulevat toimiluvanhaltijat voisivat ulkoistaa tiettyjä rahanpesuasetuksen mukaisia tehtäviä palveluntarjoajille eli asiamiehille. Tämä voisi johtaa asiamiesten lukumäärän kasvuun. Myös tämä seikka huomioon ottaen on tärkeää, että asiamiesten asema rahanpesusääntelyssä on selkeää ja, että vastuu asiamiehen mahdollisista rikkeistä ja/tai laiminlyönneistä säilyy toimiluvan saaneella ilmoitusvelvollisella.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely selkeyttäisi asiamiesten asemaa ja velvollisuuksia. Poliisihallitus pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun muutoksen myötä sillä ei enää olisi toimivaltaa rahapelitoimijoiden asiamiesten suoravaltvontaan. Poliisihallituksen valvontaketju kattaisi kuitenkin edelleen rahapelitoimijan suorittaman valvonnan ja ulkoistamisen menettelytavat. Lisäksi ehdotetun uuden rahanpesulain 28 §:n 6 momentin 1 kohdan mukaan valvojalla olisi oikeus tehdä tarkastuksia myös palveluntarjoajille, joille ilmoitusvelvollinen on ulkoistanut osan tehtävistään rahanpesuasetuksen vaatimusten täyttämiseksi.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettu muutos ei vaarantaisi tai supistaisi sen toteuttamaa valvontaa.

Rahapelitoiminnan rahanpesulain mukainen valvonta Lupa- ja valvontavirastossa

Rahapelitoiminnan valvonta on osana rahapelijärjestelmän muutosta siirtymässä vuoden 2027 alusta Poliisihallituksen arpajaishallinnosta vuoden 2026 alussa perustettavalle

Lupa- ja valvontavirastolle. Poliisihallituksen arpajaishallinto toteaa, että rahapelitoiminnan rahanpesulain mukainen valvonta on kiinteästi yhteydessä muuhun rahapelitoiminnan valvontaan. Poliisihallituksen arpajaishallinto pitää tärkeänä, että rahapelitoiminnan rahanpesulain mukainen valvonta myös Lupa- ja valvontavirastoon siirryttäessä on osa muuta rahapelitoiminnan valvontaa. Tämä takaa Poliisihallituksen arpajaishallinnon näkemyksen mukaan tehokkaan ja vaikuttavan valvonnan sekä tehokkaan resurssien käytön, sillä myös rahapelitoiminnan valvonta tarvitsee rahanpesulain mukaista valvontaa.

Toimivaltainen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunta ja valvontavastuun siirtäminen sopimusasetuksella

Voimassa olevan rahanpesulain 7 luvun 1 §:n mukaan Poliisihallitus valvoo rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista myös Ahvenanmaan maakunnassa harjoitetun rahapelitoiminnan osalta. Koska rahapelitoiminta kuuluu maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, valvontatoimivalta on siirretty maakunnan hallitukselle itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella. Esitysluonnoksen mukaan sopimusasetuksella siirrettäisiin edelleen Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle toimivalta valvoa Ahvenanmaan rahapelitoiminnan ja kiinteistövälittäjien rahapeli-sääntelyn noudattamista, eli nykytila säilytettäisiin tältä osin. Asia on tuotu esille myös ehdotetun uuden rahapelilain valmistelussa. Manner-Suomen rahapelitoiminnan valvonta, sisältäen rahapelitoiminnan rahanpesulain mukaisen valvonnan, siirtyy vuoden 2027 alusta Poliisihallituksen arpajaishallinnosta Lupa- ja valvontavirastolle. Uusi rahanpesulaki tulisi ehdotuksen mukaan pääosin voimaan 10.7.2027.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että sopimusasetus tai tarvittaessa sopimusasetukset laaditaan siten, että Ahvenanmaan rahapelitoiminnan ja kiinteistövälittäjien valvontavastuu ei missään vaiheessa kuulu Lupa- ja valvontavirastolle.

Poliisihallitus viittaa Sisäministeriön lausuntoon, jossa asiaa on käsitelty yksityiskohtaisemmin.

Huolehtimisvelvollisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Poliisihallituksen lisäämistä huolehtimisvelvollisten toimijoiden joukkoon rahankeräys-, tavara-arpajais- ja bingolupien myöntämisprosessien osalta. Nykyisin varsinkin jälkikäteistä valvontaa suorittaessaan arpajaishallinto saa tietoa erityisesti luvan hakijan taloudellisesta asemasta ja rahaliikenteestä. Mikäli edellä mainitut lupaprosessit ja valvontatehtävät säädettäisiin huolehtimisvelvollisuuden piiriin, voisi Poliisihallituksen arpajaishallinto tehdä ilmoituksia rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä toiminnasta (s. 101 ja 4§ määritelmät).

Havainto epäilyttävästä liiketoimesta sekä tarve tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta voi syntyä sekä lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä että lupaan liittyvän vuosi-

ilmoituksen taikka tilityksen tarkastuksen yhteydessä. Esimerkiksi rahankeräyslupahakemukseen tulee lupaa haettaessa liittää yhteisön viimeksi hyväksytty tilinpäätös ja toimintakertomus. Näissä olevien tietojen yhdistely lupahakemuksessa kerrottuihin tietoihin voi, ainakin teoriassa, muodostaa epäilyn siitä, että toimijan rahaliikenteen järjestämisestä voi olla epäselvyyksiä. Kuten nyt ehdotetussa esityksessä kuitenkin todetaan, tulee mahdollinen epäilyttävä liiketoimi kuitenkin todennäköisimmin esiin rahankeräystoiminnan jälkikäteisvalvonnan yhteydessä Poliisihallituksen arpajaishallinnon tarkastaessa rahankeräysten vuosi-ilmoituksia. Vuosi-ilmoitukset ovat asiakirjoja, joissa luvan saanut yhteisö on velvollinen kertomaan keräysvarojen kertymisestä sekä niiden käytöstä.

Poliisihallituksen arpajaishallinnon tarve toimia huolehtimisvelvollisen roolissa on nostettu esiin myös sisäministeriön johdolla valmistellun kolmatta sektoria koskevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen riskiarvion (NPO-riskiarvio) yhteydessä. Tämän valmistelun yhteydessä huolehtimisvelvollisuuden lisäämisellä on katsottu olevan sektorin toiminnan valvontaa parantava vaikutus, jolla on katsottu olevan vaikutusta siihen, että Suomi kykenee paremmin vastaamaan Financial Action Task Forcen (FATF) vaatimuksiin.

Rahankeräystoiminnan valvonta on lupa- sekä euromäärällisesti merkittävästi laajempi kokonaisuus, kuin tavaravoittoarpajaiset. Poliisihallituksen arpajaishallinto arvioi, että nyt ehdotetulla uudistuksella on resursseihin kohdistuva lisäävä vaikutus, kun rahankeräysten valvontatyöhön tulisi yksi valvonnallinen elementti lisää. Tämän lisäksi toinen esityksessä esitetty resursseihin vaikuttava tekijä on huolehtimisvelvollisen velvollisuus tuottaa tilastotietoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvonnan tehostamiseksi. Poliisihallituksen arpajaishallinto on jo nyt tuottanut kyseisiä vuosittain annettavia tilastoja, joten tällä ei nähdä olevan tässä kohtaa merkittävää vaikutusta resursoinnin osalta.

Poliisihallituksen arpajaishallinto pitää ehdotettua muutosta kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Jos asiasta päädytään säätämään rahanpesulaissa, tulee tällöin kuitenkin huolehtia siitä, että Poliisihallituksen arpajaishallinnossa rahankeräyksiin ja tavara-arpajaisiin kohdistuvaa valvontatyötä tekevät virkamiehet saavat tarvittavan koulutuksen, jotta he voivat toimia päivittäisessä työssään tehokkaasti laissa edellytetyllä tavalla.

Poliisihallituksen arpajaishallinto toteaa, että rahankeräyksiin ja tavara-arpajaisiin kohdistuva valvontatyö on nykytietojen valossa jäämässä Poliisihallitukseen rahapelitoiminnan valvonnan siirtyessä Lupa- ja valvontavirastoon.

Hallinnolliset toimenpiteet

Ehdotetun uuden rahanpesulain 55 §:ssä säädettäisiin valvojien mahdollisuudesta soveltaa hallinnollisia toimenpiteitä tilanteissa, joissa ne havaitsisivat rikkomuksia tai puutteita ilmoitusvelvollisten toiminnassa. Pykälällä implementoitaisiin kuudennen rahanpesudirektiivin 56 artikla. Pykälän 1 momentin mukaan valvojat voisivat ryhtyä hallinnollisiin toimenpiteisiin kolmessa eri tilanteessa: jos valvojat havaitsisivat rahanpesu- ja maksun

tietoja koskevan asetuksen rikkomuksia, ennakoivasti tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisen sisäisissä toimintaperiaatteissa, menettelytavoissa tai valvontatoimenpiteissä olisi sellaisia puutteita, jotka todennäköisesti johtaisivat sääntelyn rikkomiseen taikka tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisen käytössä olevat sisäiset toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvontatoimenpiteet eivät olisi oikeassa suhteessa siihen kohdistuviin rahanpesun, sen esirikosten ja terrorismin rahoittamisen riskeihin. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erilaisista hallinnollisista toimenpiteistä, joita valvojat voisivat soveltaa. Pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan yhtenä toimenpiteenä valvojat voisivat peruuttaa toimiluvan tai keskeyttää sen voimassaolon, jos ilmoitusvelvollisella on sellainen oltava.

Ehdotetun uuden rahapelilain 79 §:n mukaan toimilupa voitaisiin peruuttaa, jos toimiluvanhaltija on toimiluvan voimassaoloaikana toistuvasti tai vakavasti rikkonut rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettuja säännöksiä ja toimiluvanhaltijalle on rikkomuksen johdosta määrätty hallinnollinen seuraamus, tai toimiluvanhaltija on rikkomuksen johdosta tuomittu sakko- tai vankeusrangaistukseen.

Poliisihallitus toteaa, että toimiluvan peruuttaminen rahanpesulainsäädännön rikkomusten vuoksi olisi siis mahdollista sekä uuden rahapelilain että uuden rahanpesulain nojalla. Rahapelilain osalta toimiluvan peruuttaminen vaikuttaisi kuitenkin sanamuodon perusteella olevan viimesijainen keino puuttua lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Viimesijaisuus ilmenee ehdotetun rahapelilain 79 §:n 3 ja 4 momenteista. Pykälän 3 momentin mukaan toimilupa voitaisiin peruuttaa vain, jos toimiluvanhaltija jatkaa menettelyä seuraamusmaksun määräämisen tai kieltopäätöksen jälkeen tahallisesti. Pykälän 4 momentin mukaan toimiluvanhaltijalle olisi asetettava kohtuullinen määräaika toiminnassa havaittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi ennen toimiluvan peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä.

Poliisihallitus toteaa, että toimiluvan peruuttamista koskeva uuden rahapelilain 79 § ja uuden rahanpesulain 55 § 2 momentin kohta 6 vaikuttaisivat olevan päällekkäisiä. Kynnys toimiluvan peruuttamiselle vaikuttaisi olevan matalampi uudessa rahanpesulaissa kuin uudessa rahapelilaissa, jossa toimiluvan peruuttaminen on tarkoitettu viime sijaiseksi keinoksi. Toimivaltainen viranomaisena olisi kuitenkin molemmissa tilanteissa sama, eli Lupa- ja valvontavirasto.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan näiden kahden lain välinen ensisijaisuus tulisi ratkaista, jotta valvojan soveltamiskäytännössä olisi riittävä ohjenuora. Tällaisenaan tilanne olisi epäselvä myös toimilupaa hakeville ja sellaisen saaneille rahapelitoimijoille.

Poliisihallituksen näkemys on, että toimiluvan peruuttamisen kynnys ei saisi rahanpesusääntelyn rikkomis-/laiminlyöntitilanteissa olla liian korkealla.

Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun uuden rahanpesulain 55 §:ssä vaikuttaisi olevan kirjoitusvirhe. Pykälän 2 momentti alkaa ”Valvojat voivat...”, ”6) perumaan toimiluvan...” sekä ”7) vaatimaan muutoksia...”. Näissä kohdissa tulisi käyttää termejä ”peruuttaa” sekä ”vaatia”.

Ehdotetun uuden rahanpesulain 28 §

Ehdotetun uuden rahanpesulain 28 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettävän, että "Niiden ilmoitusvelvollisten osalta, joita koskevat erityiset toimilupavaatimukset, jotta nämä voivat toimia palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, valvojien tulee valvoa kyseisten erityisten toimilupien nojalla toimivien ilmoitusvelvollisten toimintaa riippumatta siitä, harjoitetaanko luvanvaraista toimintaa niiden alueella sijaitsevan infrastruktuurin kautta vai etänä. Edellä mainitusta valvonnasta on ilmoitettava sen jäsenvaltion valvojille, jossa ilmoitusvelvollisen päätoimipaikka sijaitsee. Tätä momenttia ei sovelleta, kun rahanpesutorjuntaviranomainen toimii valvojana."

Poliisihallitus toteaa, että tällä hetkellä Suomessa on voimassa rahapelimonopoli, josta säädetään arpajaislain (661/2010) 11 §:ssä, jonka mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. Lainsäädäntöprosessi rahapelimonopolin osittaiseen purkamiseen on kuitenkin vireillä, ja tämän hetken tietojen mukaan rahapelimarkkina avautuu nettikasinoiden ja vedonlyöntipelien osalta 1.1.2027. Rahapeliyhteisöt voivat kuitenkin jo tätä ennen 1.1.2026 alkaen jättää rahapelitoimilupahakemuksia vireille Poliisihallituksen käsiteltäväksi. Toimiluvat tulevat voimaan kuitenkin aikaisintaan 1.1.2027. Aikataulu voi kuitenkin vielä muuttua.

Poliisihallitus arvioi, että tulevat rahapelitoimiluvat rinnastuvat nyt 28 §:ssä tarkoitettuihin toimilupiin, sillä tulevaisuudessakaan rahapelimarkkinan osittain avauduttua toimialalla ei saa tarjota rahapelejä ilman viranomaisen myöntämää toiminnan mahdollistamaa toimilupaa. Pykäläehdotus ilmoitusvelvollisuudesta toisen jäsenvaltion valvojalle on sinänsä selkeä, mutta itse käytännön prosessien osalta asiaa ei ole riittävästi avattu.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiassa tulisi selkeyttää, voiko kansallinen valvoja itsenäisesti päättää millä keinoin ilmoituksia muiden jäsenvaltion valvojille tehdään, vai olisiko tarpeen kehittää kansallinen järjestelmä kaikille valvojille, jota asiassa hyödynnettäisiin.

Muut keskeiset lakimuutokset

Rahanpesun selvittelykeskusta koskevan lain lisäksi esillä ovat olleet muun muassa muutostarpeet lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (jäljempänä rahanpesulaki) ja lakiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että rahanpesulaki sisältää paljon sellaista sääntelyä, joka on päällekkäistä rahanpesuasetuksen sääntelyn kanssa. Päällekkäistä sääntelyä tulisi kumota mahdollisuuksien mukaisesti monimutkaisen normijärjestelmän selkeyttämiseksi ja soveltamiskäytäntöjen helpottamiseksi. Vastaavasti esitetty päällekkäisen sääntelyn vähentäminen vahvistaisi normijärjestelmän ennakoitavuutta sääntelyn kohteiden eli ilmoitusvelvollisten ja muiden keskeisten toimijoiden kannalta. Yleisesti voidaan todeta, että hallituksen esityksessä ehdotetut sääntelyn muutostarpeet ja niiden perustelut vaikuttavat asianmukaisilta. Erityisesti kansallisen riskiarvion toteuttaminen, asianmukainen ti-

lastointi, edunsaajarekisterin ylläpito, valvojien toimivaltuudet ja yhteistyö sekä hallinnollisten seuraamuksien säätäminen ovat tärkeitä seikkoja myös rikostorjunnallisista lähtökohdista.

Arpajaishallinnon toimialaan kuuluvissa kysymyksissä vastaa ylitarkastaja Krista Medjeral, krista.medjeral@poliisi.fi. Muissa kysymyksissä vastaa poliisitarkastaja Mikko Kiiski, mikko.kiiski@poliisi.fi.

Sanna Heikinheimo, poliisijohtaja

Krista Medjeral, ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 20.08.2025 klo 11:01. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Kirjoita tähän

Jakelu

Valtiovarainministeriö/VM053:00/2024, VN/9394/2024

Tiedoksi

Poliisihallitus/esikunta
Poliisihallitus/rikostorjunnan vastuualue
Poliisihallitus/arpajaishallinto
Keskusrikospoliisi/rahanpesun selvittelykeskus

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi