

22.01.2016

POL-2015-15062

valtiovarainministerio@vm.fikirjaamo@intermin.fi

VM139:00/2014

Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus

1 Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt viitekohdassa mainitulla pyynnöllä Poliisihallituksen lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä. Lisäksi ehdotetaan muutoksia 22 liitelakiin.

Esityksen tarkoituksena on saattaa kansallisesti voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, (neljäs rahanpesudirektiivi), rahanpesudirektiivi, annettiin 20.5.2015. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi kansallisesti täytäntöön viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017.

2 Yleistä

Poliisihallitus pitää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (rahanpesulaki) uudistamista tarpeellisenä. Poliisihallituksesta on osallistuttu esityksen valmisteluun.

Työryhmän mietinnössä esitetään valvonnan ja ilmoitusvelvollisuuden kattavuuden lisäämiseen tähtääviä lainsäädäntömuutoksia. Muutokset vaikuttavat rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikollisuuden toimintamahdollisuuksia heikentävästi ja ovat näin ollen kannatettavia. Poliisihallitus kuitenkin toteaa, että muutosesitykset ovat osin vaillinaisia. Esimerkiksi elinkeinonharjoittajat ja yhtiöt, jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja jäisivät esityksen mukaan ilman valvojia. Muistiossa esitetään (FATF:n suosituksiin ja EU:n rahanpesudirektiiviin kirjatun mukaisesti) kansallisen riskiarvion tekemistä ja siihen nojaavaa riskiarvioperusteista lähestymistapaa kaikessa toiminnassa. Onnistuessaan riskiarvion perusteella mahdollisesti suoritettavat asiakkaiden ja rahansiirtojen tarkemmat seurannat lisäävät kiinnijäämisriskiä. Vastaavasti riskittömien kohteiden kevyemmät menettelyt vapauttavat ilmoitusvelvollisten resursseja ja vähentävät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen järjestelmästä aiheutuvia yhteiskunnallisia kokonaiskustannuksia. Suomen ensimmäinen

kansallinen riskiarvio on laadittu vuonna 2015 Poliisiammattikorkeakoulussa tutkimuksen muotoon, ja se on mahdollista päivittää, kuten kansainväliset velvoitteet edellyttävät.

Työryhmä esittää hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten määräämiseen ns. hajautettua mallia, jossa rahanpesulaissa määriteltyjä valvontavaltuuksia käyttävät täysimääräisesti laissa nimetyt valvojat. Työryhmän esityksessä yhdeltä ilmoitusvelvollisten ryhmältä kuitenkin puuttuu valvoja (ks. tarkemmin "Ilmoitusvelvolliset ja toimivaltaiset valvojat"). Hajautettu malli on yleisten hallinnollisten periaatteiden mukainen, sillä siinä valvontaan liittyvät toimivaltuudet ja niiden käyttämiseen liittyvä vastuu ovat yksiselitteisesti samalla viranomaisella. Sillä edellytyksellä että valvojien toimintaedellytykset (mm. henkilöstöresurssit, koulutus) varmistetaan, esitys on tältä osin kannatettava.

3 Yksityiskohtaisia huomioita rikostorjunnan näkökulmasta

Esitykseen sisältyvän lakiluonnoksen 4 luku koskee ilmoitusvelvollisuutta, salassapitovelvollisuutta sekä liiketoimen keskeyttämistä. Sen 1 §:ssä säädetäisiin velvollisuudesta tehdä epäilyttävästä liiketoimesta ilmoitus, ja tässä voisi perusteena olla riskiarvio (1 mom.) tai ns. kynnyсарvo (2 mom.). Poliisin näkökulmasta on myönteistä, että kynnyсарvoilmoituksen mahdollisuudesta säädettäisiin jatkossa laissa. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi vakavasti harkita kynnyсарvoilmoitusten tekemistä pakollisiksi maksuvälitystä harjoittaville. Tämä olisi perusteltua KRP:n rahanpesun selvittelykeskuksen toimittamien tietojen valossa: terrorismin rahoittamiseen käytetään juuri pienehköjä summia, asiakkaan kohtaaminen on tässä liiketoiminnassa yleensä nopea eikä riskiarvio siinä ole mahdollista ja rahansiirrot lisääntyvät maahanmuuton lisääntyessä.

Viranomaisille erilaisia ilmoituksia tehneet henkilöt ovat yhä useammin viime vuosien aikana joutuneet monenlaisten, jopa henkeen ja terveyteen kohdistuvien uhkausten kohteeksi. Vakavimmissa tapauksissa uhkaukset ovat edenneet toteutukseen, jolloin ilmoittajan joko fyysiseen koskemattomuuteen, omaisuuteen tai molempiin on kajottu. Esityksen mukaan ilmoituksen tekijän henkilötiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja. Salassapidon estämättä henkilötiedot saa kuitenkin luovuttaa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi sekä esitutkintaa varten. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on erittäin tärkeää, että esitykseen lisätään kirjaus siitä, että esitutkintaviranomaisella tulee olla yhtäläinen velvollisuus salata henkilötiedot kuin rahanpesun selvittelykeskuksellakin.

Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus keskeyttää epäilyttävä liiketoimi on erittäin tärkeä rikostorjunnallinen instrumentti. Esityksessä keskeyttämisen määräaika oltaisiin pidentämässä viidestä arkipäivästä 10 arkipäivään. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ja käytännöstä saatuihin kokemuksiin perustuen kymmenenkin päivää on varsin lyhyt keskeytysaika, kun epäilyttävän liiketoimen taustoja joudutaan hyvin usein selvittämään kansainvälisessä toimintaympäristössä. Poliisihallitus esittääkin, että keskeyttämisen määräaika säädettäisiin 30 päivän pituiseksi, mitä myös esityksen perustelut erinomaisen hyvin tukisivat.

Käytännössä rahanpesuepäilyjä on todettu ja esitutkintoja on myös käynnistetty autokaupoissa, taide- antiikkikaupoissa ja huutokaupoissa tapahtuneista rahanpesutapauksista, mistä syystä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erittäin tärkeää sisällyttää nämä toimialat uuteenkin rahanpesulakiin

4 Yksityiskohtaisia huomioita rahapelinäkökulmasta

4.1 Internetissä toimeenpantavien rahapelien riskit

Rahapelitoiminnassa on mahdollista normaalin maksujärjestelmän ulkopuolella olevasta maksujärjestelmästä kierrättää varoja takaisin normaaliin maksujärjestelmään. Työryhmän esityksessä todetaan, että "Rahapeliyhtiöiden tuotoista yhä suurempi osa kertyy asiakkaan tunnistavasta rahanpesuriskistä vähentävästä verkkopelaamisesta.". Työryhmän mainitsema verkkopelaaminen voi myös nostaa rahanpesuriskistä. Tällä hetkellä esimerkiksi rahapeliyhteisöiden ylläpitämien asiakkaiden pelitileihin liitettyjä pankkitilien haltija/omistajatietoja ei tarkasteta rahapeliyhteisöjen toimesta. Asiakas voi siten liittää pelitiliin kenen hyvänsä nimissä olevan suomalaisen pankkitilin. Lisäksi asiakkaan pelitilille on mahdollista siirtää rahaa miltä pankkitililtä hyvänsä ja kahdessa rahapeliyhteisössä suoraan käteistä rahaa käyttämällä viitepankkisiirtoa. Lisäksi rahapeliyhteisöt eivät käytännössä rajoita sitä kuka henkilö millekin pelitilille siirtää varoja, riittää, että pelitilin viitenumero on tiedossa. Nämä olemassa olevat puutteet ovat omiaan vaikeuttamaan rahanpesun estämisestä ja selvittämistä. Työryhmän mainitsema verkkopelaaminen siis osaltaan vähentää (esim. asiakkaan tunnistaminen rekisteröityessä) mutta myös osaltaan lisää rahanpesuriskistä varsinkin, jos toimet asiakkaan tuntemiseksi eivät ole riittäviä.

Työryhmän esityksen perusteella jää epäselväksi kattaako esitys internetissä toimeenpantavat rahapelit ja kuuluvatko ne kokonaisuudessaan rahanpesulain soveltamisalaan. Raha-automaattiyhdistyksen internetissä toimeenpanemat rahapelit ovat raha-automaatteja ja esityksessä raha-automaatit tullaan sulkemaan soveltamisalasta kokonaan pois. Esityksessä ehdotetaan myös, että kasinon ulkopuolisissa kasinopeleissä tunnistaminen tapahtuisi vasta 2000 euron voiton osalta. Kasinopelejä voidaan toimeenpanna myös internetissä, joten esityksen mukaan näiden internetissäkin toimeenpantavien kasinopelien osalta tunnistaminen voisi tapahtua vain tietyn voittosumman osalta. Poliisihallituksen mukaan tällainen toiminta, kaikki internetissä toimeenpantavat rahapelit, tulee olla kokonaisuudessaan rahanpesulainsäädännön soveltamisalassa.

4.2 Soveltamisala rahapelitoiminnassa

Työryhmä esittää, että muussa rahapelitoiminnassa kuin pelikasinotoiminnassa, asiakas olisi tunnistettava ja tämän henkilöllisyys todennettava, jos pelaajan asettama rahapanos on yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 2000 euroa. Direktiivin 11 artiklassa määritellään se milloin ilmoitusvelvollisen on sovellettava asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia. Poliisihallitus on siinä käsityksessä, että artiklan

kohdat a, d, e ja f koskevat rahapelaamista lukuun ottamatta soveltamisalasta perustellusti tehtyä poikkeusta (ks. seuraava kohta "Poikkeus"). Kohdan a mukaan asiakkaan tuntemistoimiin on ryhdyttävä, kun aloitetaan liikesuhde. Siten Poliisihallituksen näkemys on, että muussa rahapelitoiminnassa kuin pelikasinotoiminnassa ei voida työryhmän esityksen mukaisesti kokonaan poiketa direktiivin 11 artiklan a kohdasta.

Työryhmä esittää, että pelikasinon ulkopuolisissa kasinopeleissä asiakas olisi tunnistettava vähintään 2000 euron suuruisen voiton maksamisen yhteydessä, jollei asiakasta ole tunnistettu jo panoksen asettamisen yhteydessä. Työryhmä ei ole perustellut esitystään millään tavoin. Direktiivin 11 artiklan d kohdan mukaan, kun kyse on rahapelipalvelun tarjoajista, tulee asiakkaan tuntemiseksi asetettuihin toimenpiteisiin ryhtyä, kun kyseessä on liiketoimi jonka suuruus on 2000 euroa yhtenä tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina. Asiakkaan tuntemistoimet tulee tehdä joko panosta asetettaessa tai voittoja nostettaessa tai kummassakin tilanteessa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan työryhmän esitys ei ole yhdenmukainen direktiivin kanssa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan asiakas tulee tunnistaa myös kun kyse on toisiinsa kytkeytyvistä suorituksista, eikä vain yhden 2000 euron suuruisen voiton maksamisen yhteydessä. Poliisihallitus pitää myös arveluttavana tilannetta, jossa työryhmän esityksen mukaisesti asiakkaan tunnistaminen pelikasinon ulkopuolisissa kasinopeleissä jää riippumaan siitä, sattuuko asiakas voittamaan yhdellä kertaa 2000 euroa. Tämä mahdollistaa tilanteen, jossa asiakas voi panostaa esimerkiksi yhteenä tuon 2000 euroa ilman, että asiakasta tarvitsee tunnistaa. Työryhmän esitys jättää epäselväksi miten tällaisessa tilanteessa toteutuisi esimerkiksi asiakkaan jatkuva seuraaminen. Työryhmän esitys pelikasinon ulkopuolisissa kasinopeleissä tehtävästä asiakkaan tunnistamisesta poikkeaa nykyisestä rahanpesulain asiakkaan tunnistamisesta, jonka mukaan muussa rahapelitoiminnassa kuin pelikasinotoiminnassa asiakas on tunnistettava ja tämän henkilöllisyys todennettava, jos pelaajan asettama rahapanos on yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 3000 euroa. Nykyisestä laista poikkeamista työryhmä ei perustele lainkaan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myös se, missä vaiheessa asiakkaan tunnistamistoimiin tulee ryhtyä, tulisi selvittää rahapelitoiminnassa erityisessä riskiarviossa.

Poliisihallitus ehdottaa, että sanaa "asiakas" käytettäisiin laissa sanan "pelaaja" tilalla. On mahdollista, että asiakas ei välttämättä pelaa vaikka tekee panostuksen tai esimerkiksi rahansiirron ilman, että tämä pelaa ollenkaan, jolloin pelaajaksi kutsuminen olisi harhaanjohtavaa. Sanaa "pelaaja" työryhmä ehdottaa käytettäväksi 3 luvun 2 §:n 2 momentissa. Direktiivissä ei käytetä lainkaan sanaa "pelaaja" vaan direktiivissä käytetään sanaa "customer" (asiakas).

Lisäksi Poliisihallitus haluaa huomauttaa, että työryhmän esittämässä lainsäädäntöehdotuksessa 1 luvun 3 §:ssä ja 3 luvun 2 §:ssä käytetään termiä pelikasino (1 luku 3 §: "Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella" ja 3 luku 2 §: "Pelikasinon ulkopuolisissa kasinopeleissä asiakas on edellä todetusta poiketen tunnistettava vähintään 2000 euron suuruisen voiton maksamisen yhteydessä, jollei asiakasta ole tunnistettu jo panoksen asettamisen yhteydessä."), jota ei ole määritelty työryhmän esityksessä tai voimassa olevassa

arpajaislaissa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan termin käyttäminen ehdotetussa lakiluonnoksessa on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä ja vahvistettuun lakiin päätyessään lisäisi tulkintaongelmia (ks. kohta "Rahapeliyhteisöjen rahapeli-toimintojen yhdistämistä koskeva hanke").

Työryhmä esittää, että rahapeli-toiminnassa asiakas tulee tunnistaa ja henkilöllisyys todentaa asiakasta rekisteröitäessä, kun rahapeliyhteisö toimeenpanee sähköisesti välitettäviä rahapelejä. Sähköisesti välitettäviä rahapelejä ei ole määritelty työryhmän esityksessä eikä voimassa olevassa arpajaislaissa. Niin kuin edellisessä kappaleessa todettiin, määrittelemättömän termin käyttäminen saattaa aiheuttaa epäselvyyksiä. (ks. kohta "Rahapeliyhteisöjen rahapeli-toimintojen yhdistämistä koskeva hanke") Poliisihallituksen näkemyksen mukaan sellaiset rahapeliyhteisöjen toimeenpanemat rahapelit, joita varten asiakas tarvitsee tilin (myöhemmin pelitilin), jonne talletetaan rahaa, tulee olla kokonaan rahanpesulain soveltamisalassa jo niin, että kun pelitili perustetaan, tulee asiakas tunnistaa jo pelitiliä perustettaessa, vaikka tämä ei olisi vielä pelannut mitään rahapeliä. Käytännössähän asiakkaan pelitilille tulee siirtää rahaa tavalla tai toisella ennen kuin tämä voi pelata rahapelejä. Poliisihallitus näkemyksen mukaan se, sisältääkö työryhmän lainsäädäntöehdotus tällaisen pelitilitoiminnan, jää esityksen perusteella epäselväksi.

4.3 Direktiivin soveltamisalasta poikkeaminen rahapeli-toiminnassa

Työryhmän esityksen tavoitteena on ottaa viranomaisten, asianajajayhdistyksen ja ilmoitusvelvollisten riskiperusteinen lähestymistapa aiempaa selkeämmin huomioon lainsäädännössä. Työryhmän esittämän lainsäädännölliset ratkaisut eivät kuitenkaan kaikilta osin noudata riskiperusteista lähestymistapaa. Erityisesti tältä osin on mainittava raha-automaattien jättäminen rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolelle. Työryhmä toteaa, että direktiivin soveltamisala kattaa kaikenlaiset rahapelit, siten, että poikkeukset on perusteltava. Työryhmä kuitenkin toteaa esityksensä, että kasinon ulkopuoliset raha-automaatit jätettäisiin soveltamisalan ulkopuolelle ilman mitään erillisiä perusteluja tai raha-automaateista tehtyä riskiarviota.

Jäsenvaltio voi tehdä poikkeuksen direktiivin soveltamisalasta todistetusti alhaisen riskin tilanteissa. Poikkeusta voi direktiivin mukaan käyttää vain tarkasti rajatuissa ja perustelluissa tilanteissa, joissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit ovat alhaiset. Poikkeusten tulee perustua erityiseen riskinarvioon, jossa on otettava huomioon kyseiseen poikkeukseen liittyvien liiketoimien haavoittuvuus. Tällaista ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ole tehty. Näin ollen raha-automaattien tarkempi tarkastelu olisi tarpeen, jotta voitaisiin päättää tulevatko ne rahanpesulain soveltamisalasta kokonaan, osittain tai ei ollenkaan. Raha-automaattien jättäminen rahanpesulainsäädännön ulkopuolelle voi aiheuttaa sen, että ilmoitusvelvollinen ei tule toiminnassaan arvioimaan raha-automaattitoiminnan rahanpesuriskiä jatkossa missään vaiheessa, vaikka raha-automaattitoiminta muuttuisi niin, että rahanpesuriski nousisi.

Työryhmä toteaa, että rahanpesuriski raha-automaateissa on vähäinen ilman riittävää perustelua. Samalla työryhmä toteaa, että raha-automaattien ominaispiirteisiin kuuluu korkea palautusprosentti ja välitön voitonmaksu.

Näiden ominaispiirteiden voi kuitenkin perustellusti ajatella nimenomaan nostavan rahanpesuriskiä. Työryhmä mainitsee tekstissään, että kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevassa tutkimuksessa (Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117/2015, Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015) raha-automaatteja ei nostettu tutkimuksessa riskikohteeksi. Kansallisten riskien arvioinnissa ei kuitenkaan ole menty sektori- tai toimialakohtaisen arvioinnin tarkkuuteen. Tutkimuksessa raha-automaattien rahanpesuriskin osalta arviot olivat vaihtelevia. Tutkimuksen liitteessä 6 todetaan, että tarkempi tuote- ja palvelukohtainen toimiala-analyysi olisi tarpeen rahapelitoiminnan riskien arvioimiseksi. Liitteessä myös todetaan, että kerätyn aineiston perusteella raha-automaatteihin saattaa sisältyä haavoittuvuuksia, jotka vaativat yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Työryhmä toteaa, että raha-automaattien jättäminen lain soveltamisalan ulkopuolelle vastaa voimassa olevaa rahanpesulakia (503/2008). Poliisihallitus toteaa, että hallituksen esityksessä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, HE 25/2008, missä rahanpesulaki ulotettiin koskemaan kaikkea rahapelaamista pelikasinon ulkopuolisia raha-automaatteja lukuun ottamatta, ei raha-automaattien sulkemista soveltamisalasta perustella mitenkään. Kyseisessä hallituksen esityksessä vain todetaan, että lakia ei sovellettaisi rahapeliyhteisöjen osalta pelikasinon ulkopuolella raha-automaattien käytettävänä pitämiseen.

Työryhmä toteaa esityksessään, että asiakkaan tunnistaminen vähentää rahanpesuriskiä. Asiakkaan tunnistaminen myös raha-automaattitoiminnassa vähentää rahanpesuriskiä. Koska rahapelitoiminta muuttuu yhtä nopeasti kuin digiteollisuudessa mennään eteenpäin, olisi lyhytnäköistä kategorisesti jättää kasinon ulkopuoliset rahapeliautomaatit soveltamisalan ulkopuolelle. Raha-automaatti ei ole enää pikkukolikoilla pelattava pieniä voittoja tarjoava yksittäinen kone kioskissa tai marketissa. Nykyään raha-automaattia voi pelata pankkikortilla ja sillä voi voittaa tunnistamattomana jopa 1000 euron voiton. Suunnitelmia raha-automaattien käyttämisestä myös muuhunkin kuin pelaamisen on ollut. On suunniteltu myös uusien pelaamistapojen yhdistämistä raha-automaatteihin ja aivan uusien maksamisjärjestelyjen tuomista raha-automaatteihin. Raha-automaatin fyysinen olemus arpajaislaissa on määriteltä hyvin laajasti (ks. "Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskeva hanke"). Arpajaislain (1047/2001) mukaan raha-automaatilla tarkoitetaan peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla voi voittaa rahaa. Määritelmä mahdollistaa siten raha-automaatin fyysisen muodon olevan lähes minkä hyvänsä. Todettakoon myös, että RAY:n internetissä toimeenpanemat rahapelit ovat myös arpajaislain mukaisia raha-automaatteja, vaikka niiden fyysinen muoto poikkeaa täysin perinteisestä raha-automaatista. Tämä määrittelyn avoimuus ja sen tuomat mahdollisuudet on siten huomioitava myös rahanpesulainsäädäntöä laadittaessa. Työryhmä toteaa, että valvojakohtainen riskiarvio saattaa nostaa esille toiminnassa sellaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä, jotka antavat jatkossa aiheen tarkastella rahapelitoimintaa sääntelevän lainsäädännön ajantasaisuutta. Työryhmä viitanee tässä rahapelitoimintaa sääntelevään rahanpesulainsäädäntöön. Poliisihallitus on tuonut tässä lausunnossa sekä työryhmän esitykseen liittyvässä valmistelutyössä useasti esille raha-automaattitoiminnassakin olevat rahanpesuriskit, jotka tulisi huomioida perustellusti jo tässä vaiheessa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan direktiivin rahapelimääritelmä (3 artikla 14 kohta) kattaa rahapelien lisäksi myös muut palvelut, joihin liittyy raha-arvoa sisältävänä panoksen asettaminen. Direktiivistä tehty suomennos ei siten Poliisihallituksen näkemyksen mukaan vastaa direktiivin sisältöä. Tällä on merkitystä, koska direktiivin määritelmä sisältää myös muita palveluja kuin rahapelipalvelut. Direktiivin määritelmä sisältää myös yleishyödyllisten yhteisöjen toimeenpanemat tavara-arpajaiset, bingot ja arvauskilpailut ja mikäli nämä toiminnot halutaan soveltamisalan ulkopuolelle, tulee se direktiivin mukaan erikseen perustella. Työryhmän esityksen mukaan mainitut tavara-arpajaiset, bingot ja arvauskilpailut eivät ole soveltamisalassa mutta näistä toiminnoista poikkeamista ei ole erikseen perusteltu eikä niitä ole huomioitu missään kohtaa työryhmän esitystä.

Ohessa on direktiivin 3 artiklan 14 kohdan määritelmä "gambling services" sekä siitä tehty suomennos "rahapelipalvelut":

'gambling services' means a service which involves wagering a stake with monetary value in games of chance, including those with an element of skill such as lotteries, casino games, poker games and betting transactions that are provided at a physical location, or by any means at a distance, by electronic means or any other technology for facilitating communication, and at the individual request of a recipient of services;

'rahapelipalveluilla' palveluja, joihin liittyy sellaisen panoksen asettaminen rahapeleissä, jolla on rahallista arvoa, mukaan luettuina rahapelit, joissa taidolla on osuutensa, kuten arpajaiset, kasinopelit, pokeripelit ja vedonlyöntitoiminta, ja joita tarjotaan fyysisessä paikassa tai millä tahansa keinoin etäpalveluina, sähköisessä muodossa tai muun viestintää helpottavan tekniikan avulla ja palvelujen vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä;

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan muotoiluista voidaan todeta myös, että siinä sallitaan tiettyjen rahapelipalveluiden tarjoajien pois sulkeminen soveltamisalasta perustellusti mutta työryhmän esityksessä ehdotetaan tietyn rahapelipalvelun pois sulkemista soveltamisalasta ilman varsinaisia perusteita.

4.4 Ilmoitusvelvolliset ja toimivaltaiset valvojat

Työryhmän esityksen tavoitteena on myös valvonnan ulottaminen kaikkiin lainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluviin toimijoihin. Työryhmän esityksen mukaan "Toimivaltuuksien yhdenmukaistamisella pyritään myös estämään ennalta sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa osa lainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluvista toimijoista jää valvonnan ulkopuolelle, vaikka toimialaan tai toimintaan liittyy vähäistä suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. "

Työryhmän muistiossa todetaan, että direktiivin 26-29 artiklassa säädetään edellytyksistä kolmansien osapuolien käyttämiselle. Kolmannen osapuolen tulee muun muassa noudattaa direktiivin mukaista asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sekä tietojen säilyttämistä koskevia vaatimuksia, minkä lisäksi vaatimusten noudattamista on valvottava direktiivin VI luvun 2 jakson mu-

kaisesti. Nykyisen rahanpesulain ja uuden ehdotetun lain mukaan myös elinkeinoharjoittajat ja -yhteisöt, jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja ovat lainsäädännön tarkoittamia ilmoitusvelvollisia. Työryhmä ei kuitenkaan esitä elinkeinoharjoittajille ja yhteisöille, jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja valvojaa joten esityksessä kyseinen ilmoitusvelvollinen on jätetty vaille valvojaa/valvontaa. Näin ollen, kun kyseessä on elinkeinoharjoittaja ja yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, lainsäädäntöehdotuksessa valvojille säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita (kuten tarkastuksia, ilmoitusvelvollisen toimiluvan varainen toiminnan rajoittaminen, toimiluvan peruminen, ilmoitusvelvollisen johdon toiminnan rajoittaminen määräajaksi sekä toimeenpanokieltoja ja oikaisukehotuksia tai hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia) ei voida käyttää minkään tahon toimesta. Lisäksi mikään valvontaviranomainen ei työryhmän esityksen mukaan ylläpitäisi järjestelmää, johon ilmoitusvelvollisten työntekijät voisivat ilmoittaa havaitsemistaan rikkomuksista, tai tekisi valvojakohtaista riskiarviota. Epäiltävissä on myös, että ilman valvontaa elinkeinoharjoittajat ja yhteisöt jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja eivät välttämättä toteuta lainsäädännössä heille asetettuja velvoitteita kuten ilmoitusvelvollisen riskiarviota.

Myös nykyisessä rahanpesulainsäädännössä elinkeinoharjoittaja ja yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja on ilman toimivaltaista valvontaviranomaista. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esityksessä todetaan virheellisesti, että elinkeinoharjoittaja ja yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, voivat jatkossakin toimia kolmantena osapuolena eli tunnistaa asiakkaita toisen ilmoitusvelvollisen eli rahapeliyhteisön toimesta. Direktiivin 25–29 artiklojen ja ehdotetun lain 3 luvun 7 § mukaan vain sellainen ilmoitusvelvollinen, joka on rahanpesulain (direktiivin) mukainen ilmoitusvelvollinen ja jonka toimintaa valvotaan rahanpesulainsäädännössä (direktiivissä) ilmenevien velvoitteiden osalta, voi tunnistaa asiakkaita toisen ilmoitusvelvollisen puolesta. Näin ollen elinkeinoharjoittaja ja yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, ei voi tunnistaa asiakkaita toisen ilmoitusvelvollisen puolesta, koska kyseisille elinkeinoharjoittajille ei ehdotetussa lainsäädännössä ole toimivaltaista valvontaviranomaista. Mikäli tilanne jatkuisi työryhmän ehdotuksen mukaisesti, jouduttaisiin rahapeliyhteisöjen valvonnassa käyttämään välittömästi lain voimaan tultua hallinnollisia seuraamuksia. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan elinkeinoharjoittajille ja yhteisöille jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja tulee osoittaa toimivaltainen valvontaviranomainen.

Poliisihallitus ehdottaa, että lainsäädäntöehdotuksen 1 luvun 2 artiklan määritelmästä elinkeinoharjoittaja ja yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja muutettaisiin sana "ja" sanaksi "tai". Sana "tai" myötä määritelmä ei jättäisi ulkopuolelleen toimijoita jotka välittävät vain osallistumisilmoituksia tai osallistumismaksuja. Näin toimijan ei olisi mahdollista eriyttää osallistumisilmoitusten välittämistä ja osallistumismaksujen välittämistä välttyäkseen rahanpesulain velvoitteilta.

4.5 Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Työryhmä toteaa esityksessään, "Poliisihallituksen arpajaishallinto valvoo kolmen peliyhteisön lisäksi välillisesti peliyhteisöjen käyttämiä asiamiehiä, joita on 7650 kappaletta.". Poliisihallitus toteaa, että arpajaishallinto ei millään tavoin valvo asiamiehiä, eikä sellaista velvollisuutta ole asetettu arpajaislaissa tai nykyisessä rahanpesulaissa. Poliisihallitus ei vastoin työryhmän esitystä valvo edes välillisesti rahapeliyhteisöjen asiamiehiä. Kuten edellä todettu, elinkeinoharjoittajilta ja yhteisöiltä jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, puuttuu toimivaltainen valvoja kokonaan.

Lisäksi työryhmä esittää, että rahapeliyhteisöt ilmoitusvelvollisena vastaisivat uuden rahanpesulain nojalla toiselle ilmoitusvelvolliselle tulevista velvoitteista. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan työryhmän esitys ei ole direktiivin tai lainsäädäntöehdotuksenkaan mukainen (ks. "Ilmoitusvelvolliset ja toimivaltaiset valvojat" otsikon alta kolmannen osapuolen toimet asiakkaan tuntemiseksi). Samassa kohdassa työryhmä esittää, että osana rahapeliyhteisöjen valvontaa arpajaishallinto voi tehdä paikan päällä tehtäviä tarkastuksia myös kohdassa tarkoitetuissa elinkeinoharjoittajissa. Esitys on tältä osin virheellinen, sillä valvontatoimivaltuuksia ei ole säädetty. Poliisihallitus toteaa, että arpajaishallinnolla ei ole minkään voimassa olevan lain tai nyt ehdotetun lainsäädännönkään puitteissa oikeutta tehdä minkäänlaisia tarkastuksia, ei paikan päällä tapahtuvia tai muitakaan tarkastuksia, kohdassa tarkoitetuissa elinkeinoharjoittajissa.

Rahapeliyhteisöt ovat yksi eniten rahanpesuilmoituksia Rahanpesunselvittelykeskukselle tekevistä ilmoitusvelvollisista. Poliisihallitukselle ehdotetun rahanpesulainsäädännön myötä tuleva velvoitteet kuten riskiarviot, mahdolliset hallinnolliset sanktiot ja muut seuraamukset, aiheuttavat alustavan arvion mukaan vähintään 1-2 henkilötyövuoden työnlisäyksen. On huomioitava, että tämä resurssitarve ei sisällä esityksessä virheellisesti esiintuotua asiamiestoiminnan valvontaa, jota Poliisihallitus ei siis tee, eikä siihen ole toimivaltaakaan.

4.6 Muita huomioita rahapelitoiminnan osalta

Työryhmän muistiossa kohdassa 2.1.2 "Rahanpesulainsäädännön valvonta ja resurssit" todetaan Poliisihallituksen arpajaishallinnon toimivaltuudet. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on virheellistä tässä kohdassa esittää rahanpesulainsäädännön valvontatoimena markkinointikieltoa ja automaatin ja pelilaitteen tarkastusta, koska näillä toimilla ei ole mitään tekemistä rahapesulain valvonnan kanssa, eikä näillä toimilla voida estää tai selvittää rahanpesua tai terrorismin rahoittamista. Asioiden esille tuonti on omiaan sekoittamaan käsitystä siitä, mihin toimiin Poliisihallituksen arpajaishallinto voi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilytilanteissa ryhtyä. Ehdotetun lainsäädännön toimivaltuuksien osalta Poliisihallitus on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvonnan osalta lähtökohtaisesti niiden toimivaltuuksien varassa, mistä rahanpesulaissa säädetään. Tämän perusteella Poliisihallitus esittää, että mainittuja tekstejä ei tule huomioida lopullisessa hallituksen esityksessä.

4.7 Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskeva hanke

Sisäministeriö asetti 14.10.2015 hankkeen rahapeliyhteisöjen (Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus Oy) rahapelitoimintojen yhdistämiseksi. Hankkeen toimikausi päättyy 31.12.2016. Hankkeessa valmistellaan rahapeliyhteisöjen rahapelitoiminnan yhdistämistä koskeva ehdotus hallituksen esitykseksi arpajaislain ja tarvittavan muun lainsäädännön muuttamiseksi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistunto-kaudella 2016.

Rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevassa hankkeessa tulevat tarkasteltaviksi myös rahapelien toimeenpanomuotojen määritelmät. Erityisesti tältä osin annettavalla ehdotuksella tulee olemaan merkittäviä yhtymäkohtia rahanpesulaissa käytettäviin rahapelejä koskeviin määritelmiin (muun muassa raha-automaatti ja pelikasino). Poliisihallitus pitää ehdottoman tärkeänä, että molemmissa hankkeissa annettavien ehdotusten samanaikaisuus huomioon ottaen rahanpesulain jatkovalmistelussa huomioidaan arpajaislakiin ehdotettavat muutokset siten, että tietyllä määritelmällä tarkoitetaan samaa molemmissa säädöksissä.

Poliisijohtaja

Timo Saarinen

Poliisitarkastaja

Tarmo Lamminaho

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 22.01.2016 klo 08.23. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen