Laura Kumpulainen
Ylitarkastaja / Poliisihallitus, arpajaishallinto,
rahapelitoiminnan valvonnan ryhmä

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite: HE 261/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain, sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan kuulemistilaisuutta varten 5.3.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt viiteasiassa Poliisihallitukselta asiantuntijaa kuultavaksi 5.3.2021 pidettävään kokoukseen sekä asiantuntijan kirjallista asiantuntijalausuntoa. Esitän lausuntonani Poliisihallituksen arpajaishallinnon näkökulmasta kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Valtiovarainministeriön eduskunnalle antamassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia (444/2017, rahanpesulaki), rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia (445/2017) sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia (571/2019). Muutosehdotusten taustalla ovat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (niin sanottu 4. rahanpesudirektiivi) kansallisessa täytäntöönpanossa havaitut puutteet sekä tarve tarkistaa kansallista lainsäädäntöä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (Financial Action Task Force, ”FATF”) suositusten mukaiseksi. Muutosehdotusten taustalla on myös kansallisesti esiin nousseita muutostarpeita.

On kannatettavaa, että komission ja FATF:n esittämiin sekä kansallisesti esiin nousseisiin huomioihin tartutaan kansallisella lainsäädännöllä. Nähdäkseni on hyvä kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin, jotka koskevat rahanpesulakia ja sen nojalla annettavia asetuksia:

Tiettyjen aihekokonaisuuksien käsittelyn siirtyminen

Hallituksen esityksessä todetaan, että osa havaituista lainmuutostarpeista vaatii perusteellisempaa valmistelua ja edellyttää laajempaa keskustelua keskeisten sidosryhmien kanssa. Muutostarpeita tullaan käsittelemään vuoden 2021 aikana työryhmässä, jonka valtiovarainministeriö asetti 11.12.2020. Totean, että Poliisihallitus on edustettuna kyseisessä työryhmätyöskentelyssä. Lainvalmistelun laadukkaan tason takaamiseksi on kannatettavaa, että tiettyjä kokonaisuuksia käsitellään erillisessä työryhmätyöskentelyssä keskeisiä sidosryhmiä osallistaen.

Vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia velvollisuuksia ja tarkennettavaksi olemassa olevia velvollisuuksia ilmoitusvelvollisille. Toteutuessaan esimerkiksi asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien muutokset todennäköisesti aiheuttaisivat lisää työtä ilmoitusvelvollisille ja voivat sitä kautta vaikuttaa myös jonkin verran valvontatoimintaan työtehtävien lisääntymisellä. Tämä puolestaan voi vaikuttaa valvonnan resurssitarpeisiin jonkin verran, vaikka valvontaviranomaisille ja asianajajayhdistykselle ei säädettäisi suoraan uusia tehtäviä. Vaikutuksia valvontatoimintaan olisi hyvä aina arvioida mahdollisimman tarkasti esimerkiksi valvonnan resurssitarpeiden osalta, jotta valvonta olisi edelleen tehokasta, tasokasta ja vaikuttavaa. Totean, että myös FATF on kiinnittänyt huomiota valvonnan resursseihin vuonna 2019 julkaistussa Suomea koskevassa maa-arviointiraportissaan todeten, että valvojien resurssit ovat alimitoitettuja vastuisiin ja työmäärään nähden. Maa-arvion jälkeen resursseja valvojissa on käsittääkseni lisätty. Pidän tärkeänä, että nyt lausuttavana olevista muutoksista mahdollisesti aiheutuvia lisäresurssitarpeita huomioidaan jo tässä vaiheessa mahdollisimman perusteellisesti ja että ne huomioidaan myös jatkossa mahdollisten muiden lisäresurssitarpeiden arvioinnin yhteydessä, vaikka vaikutusten ei katsottaisi olevan merkittäviä.

Yleiset säännökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 1 luvun 4 §:n 1 momentin 13 kohdan a-alakohtaa siten, että läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen kanssa ei enää tekisi henkilöstä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppania. Nähdäkseni ehdotettu poisto lisäisi ilmoitusvelvollisten riskiperusteisen lähestymistavan merkitystä. Katson, että myös jatkossa läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäseneen voi olla peruste tehostetulle seurannalle ilmoitusvelvollisen tekemän riskiperusteisen arvion perusteella. Niin ikään FATF on kiinnittänyt huomiota riskiperusteiseen lähestymistapaan poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevien suositusten ohjeistuksessa.

Asiakkaan tunteminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asiakkaan tuntemista ja riskiperusteista arviointia koskevaan 3 luvun 1 §:n 2 momenttiin lisättäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien huomioon ottamisen osalta maininta kehitettävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimista sekä jakelukanavista ja teknologioista. Taustalla on FATF:n uusia teknologioita koskeva suositus R.15. Näkemykseni mukaan ehdotus on kannatettava ottaen huomioon FATF:n suosituksen lisäksi sen, että muutos korostaisi riskiperusteista lähestymistapaa. Lisäksi muutos korostaisi ennakollista arviointia, mikä tukee riskiperusteista lähestymistapaa. Muutos niin ikään edistäisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien näkökohtien tärkeyttä liiketoiminnan kaikissa vaiheissa.

On hyvä huomata, että niin sanotun 4. rahanpesudirektiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoitusvelvolliset toteuttavat asianmukaiset toimet tunnistaakseen ja arvioidakseen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskit ottaen huomioon riskitekijät, kuten ne, jotka liittyvät

niiden asiakkaisiin, maihin tai maantieteellisiin alueisiin, tuotteisiin, palveluihin, liiketoimiin tai jakelukanaviin. Riskejä tulee siis arvioida myös erillisenä asiakassuhteesta. Niin ikään FATF:n suosituksessa R.15 puhutaan laajemmin riskien arvioinnista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevaan 3 luvun 2 §:n 1 momenttiin lisättäisiin FATF:n suosituksen R.10 mukainen nimenomainen kielto ylläpitää anonyymejä tai tekaistuilla nimillä olevia tilejä. On tärkeää, että tässä kohtaa puhutaan nimenomaan tileistä, ei asiakkaista, kuten hallituksen esityksen luonnosvaiheessa. Jos pykälässä puhuttaisiin aikaisemmin ehdotetulla tavalla asiakkaista, tarkoittaisi tämä nähdäkseni esimerkiksi rahapelialalla Manner-Suomessa sitä, ettei rahapelejä voisi pelata ilman, että asiakas on tunnistettu ja tämän henkilöllisyys todennettu.[1]

Hallituksen esityksessä ehdotetaan yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevan 3 luvun 8 §:n 1 momentin tarkistamista siten, että momenttiin lisättäisiin nimenomainen kielto soveltaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä silloin, kun on kyse epäilyttävästä liiketoimesta tai kun liiketoimeen sisältyviä varoja epäillään käytettävän terrorismin rahoittamiseen. Ehdotus on kannatettava ottaen huomioon rahanpesulain tavoitteet ja lainsäädännön selkiyttämisen tarve FATF:n huomion perusteella. Nähdäkseni on selvää, että yksinkertaistettua tuntemismenettelyä ei voida soveltaa, kun on kyse epäilyttävästä liiketoimesta tai kun liiketoimeen sisältyviä varoja epäillään käytettävän terrorismin rahoittamiseen. On hyvä huomata, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset asiakkaista, tuotteista, palveluista, maksuliikenteestä, toimitustavasta tai maantieteellisistä riskitekijöistä, joihin voi liittyä vähäinen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski, ja näissä tilanteissa noudatettavista menettelyistä.

Lakia alemmanasteinen sääntely

Hallituksen esityksessä todetaan, että luonnokset valtioneuvoston asetuksiksi yksinkertaistetusta ja tehostetusta tuntemismenettelystä ovat olleet lausuntokierroksella keväällä 2018 ja ne on tarkoitus antaa mahdollisimman pian. Asetuksista vastaa sisäministeriö. Totean, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia ja alalla on julkaistu useita uusia asiakirjoja kevään 2018 jälkeen. Tällaisia toimintaympäristöön vaikuttavia seikkoja ovat muun muassa kansallisen rahanpesulain soveltamisalan laajentaminen virtuaalivaluutan

[1] On huomionarvoista, että rahapelialan pakollinen tunnistautuminen koskee vuoden 2022 alusta lähtien myös hajasijoitetuilla automaateilla pelaamista. Tätä kautta ne tulevat myös rahanpesulain soveltamisalaan. Nykyisellään rahanpesulakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella.
Arpajaislaki koskeva ehdotus hallituksen esitykseksi (lausuntopyyntö diaarinumerolla SMDno-2019-2239) on ollut lausuttavana alkuvuodesta 2021. Ehdotuksen mukaan rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi arpajaislain säännöksiä pakollisesta tunnistautumisesta muutettaisiin siten, että pakollinen tunnistautuminen koskisi jatkossa kaikkea rahapelaamista porrastetusti. Arpajaislaissa tarkoitettua tunnistautumista ei kuitenkaan pidä sekoittaa rahanpesulaissa säädettyyn asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen, kuten asiakkaan tunnistamiseen ja tämän henkilöllisyyden todentamiseen.

tarjoajista annetussa laissa (572/2019) tarkoitettuihin virtuaalivaluutan tarjoajiin, FATF:n toteuttama maa-arviointi raportteineen sekä Euroopan komission heinäkuussa 2019 julkaisema raportti sisämarkkinoihin vaikuttavien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien arvioinnista eli niin sanottu ylikansallinen riskiarvio. Kansallisesti huomioitavaa on, että Suomi valmistelee parhaillaan uutta kansallista riskiarviota. Rahapelisektorin kannalta merkittävä rahanpesulain muutos on ollut rahanpesulain soveltamisalan laajentaminen pelikasinon ulkopuolella pidettäviin raha-automaatteihin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena. Rahanpesulain säännös on jo voimassa, mutta arpajaislain 14 c § tulee voimaan 1.1.2022.[2] Muutokset ja asiakirjat ovat nähdäkseni vaikuttaneet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimintaympäristöön. Näin ollen ne tulisi huomioida myös asetuksia annettaessa ja asetusluonnokset tulisi tarvittaessa lähettää uudelle lausuntokierrokselle.

Liitteet -

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Poliisihallitus, esikunta
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg

[2] On huomionarvoista, että arpajaislakia koskeva ehdotus hallituksen esitykseksi on ollut lausuttavana alkuvuodesta 2021. Ehdotuksen mukaan pakollista tunnistautunutta pelaamista koskevien ehdotettujen muutosten vuoksi rahanpesulain soveltamisalaan ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos. Ehdotetun muutoksen myötä soveltamisalarajauksessa viitattaisiin arpajaislain 14 §:n rekisteröityneenä pelaamista koskeviin säännöksiin. Koska pakollinen tunnistautuminen otetaan käyttöön kaikessa rahapelaamisessa, tarkoittaisi ehdotettu säännös käytännössä sitä, että Manner-Suomessa kaikki raha-automaattipelaaminen tulisi jatkossa rahanpesulain soveltamisalaan.