



10.12.2020

Lausuntoyhteenveto

luonnoksesta hallituksen esitykseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Yleistä

Valtiovarainministeriö pyysi 12.10.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä tarkemmin yksilöidyltä vastaanottajilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (jäljempänä *rahanpesulaki*), rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (jäljempänä *PMJ-laki*) muuttamisesta. Lausuntopyynnön kanssa samassa yhteydessä julkaistiin myös esitysluonnos valtiovarainministeriön hankesivuilla¹. Lausuntoaika päättyi 23.11.2020.

Valtiovarainministeriö toimitti Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja Lotteriinspektionenille ruotsinkielisen version hallituksen esitysluonnoksesta käännöksen valmistuttua 21.10.2020. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja Lotteriinspektionenin osalta lausuntoaika päättyi 2.12.2020.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotettiin muutettavaksi rahanpesulakia. Ehdotukset perustuvat neljännen rahanpesudirektiivin Suomen täytäntöönpanon osalta komission esille nostamiin puutteisiin kansallisessa lainsäädännössä, FATF:n Suomen maa-arvioraportin suosituksiin ja kansallisiin lainmuutostarpeisiin.

Esityksessä ehdotettiin täsmennettäväksi ulkomaisen trustin määritelmää lisäämällä siihen trustin kaltaiset oikeudelliset järjestelyt ja lisättäväksi lain määritelmiin käsite pöytälaatikkopankki. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmää tarkennettaisiin siltä osin, kun kyseessä ovat henkilöt, joiden julkisesti merkittävässä tehtävässä toimiminen on päättynyt. Ulkomaalaisen trustin tosiasiallista edunsaajaa koskevaa pykälää ehdotettiin täsmennettäväksi niin, että säännöksessä viitattaisiin myös niihin henkilöihin, jotka ovat vastaavassa tai samankaltaisessa asemassa kuin trustin tai trustin kaltaisen oikeudellisen järjestelyn perustaja tai tämän mahdollisesti asettama suojelija, omaisuudenhoitaja tai edunsaaja. Esityksessä ehdotettiin tarkennuksia siihen, mitä elementtejä ilmoitusvelvollisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi laadittujen toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulee sisältää.

Esityksessä ehdotettiin muutoksia asiakkaan tuntemista koskeviin lain 3 luvun säännöksiin. Asiakkaan tuntemista ja riskiperusteista arviointia koskevaa säännöstä täsmennettäisiin lisäämällä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien huomioon ottamisen osalta maininta kehitettävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimista sekä jakelukanavista ja teknologioista. Asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevaan säännökseen lisättäisiin nimenomainen kieltä perustaa ja ylläpitää anonyymeja tai tekaistuilla nimillä toimivia asiakassuhteita. Lisäksi säännökseen lisättäisiin vaatimus, jonka mukaan satunnaisessa asiakassuhteessa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen velvollisuuden raja olisi tuhannen euron varainsiirto silloin, kun on kyse virtuaalivaluuttavarainsiirrosta. Säännöksessä säädettäisiin myös ilmoitusvelvollisten velvollisuudesta pitää kirjaa tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan määrittämiseksi toteutetuista toimista. Asiakkaan tuntemistietoja ja niiden säilyttämistä koskeviin säännöksiin lisättäisiin oikeushenkilöasiakkaan osalta vaatimus säilyttää asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista myös kotipaikan osoite ja pääasiallisen liiketoimintapaikan osoite, mikäli se eroaa kotipaikan osoitteesta sekä yhteisösäännöt. Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttämistä ilmoitusvelvollisen puolesta koskevaa säännöstä täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin maininta asiakkaan tuntemista ja tietojen säilyttämistä koskevien velvollisuuksien ja niiden noudattamisen valvonnasta. Yksinkertaistetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden

¹ <http://vm.fi/hanke?tunnus=VM015:00/2020>

osalta säädettäisiin, että ilmoitusvelvollinen ei voi noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä, mikäli ilmoitusvelvollinen havaitsee poikkeuksellisia tai epäilyttäviä liiketoimia. Kirjeenvaihtajasuhteisiin liittyvän tehostetun tuntemisvelvollisuuden osalta säännöstä tarkennettaisiin niin, että luotto- ja rahoituslaitoksen on tullut noudattaa jatkuvaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta.

Poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvää tehostettua tuntemismenettelyä koskevaa säännöstä tarkennettaisiin. Viittaukset siihen, että henkilö on ollut poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poistettaisiin. Voimassa olevan säännöksen mukaan henkilöä ei enää pidetä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, kun hän ei ole toiminut merkittävässä julkisessa tehtävässä vähintään vuoteen. Edellä mainittua säännöstä täydennettäisiin niin, että ilmoitusvelvollisten on vähintään vuoden ajan otettava huomioon kyseiseen henkilöön liittyvä jatkuva riski ja sovellettava tuntemismenettelystä säädettyjä toimenpiteitä siihen asti, kun kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä.

Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi lain 4 luvun ilmoitusvelvollisuutta, salassapitovelvollisuutta sekä liiketoimen keskeyttämistä koskevaa säännöstä. Voimassa oleva säännös ei mahdollista tiedonvaihtoa epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen osalta koko konsernin sisällä ja säännöstä esitetään muutettavaksi tältä osin.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutettavaksi lain 6 luvun yhteisön velvollisuutta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajiaan koskevia tietoja koskevaa säännöstä niin, että rahanpesulain mukaisten valvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskuksen tulee päästä tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin ilman aiheetonta viivytystä.

Esityksessä ehdotettiin täydennettäväksi 7 luvun valvontaviranomaisia koskevaa säännöstä siten, että siinä viitattaisiin tasavallan presidentin asetukseen eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (500/2018). Tällä asetuksella on säädetty rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoviksi viranomaisiksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja Ålands Lotteriinspektion -niminen viranomainen. Muutoksen myötä rahanpesulaista kävisi selkeämmin ilmi se, mitkä kaikki viranomaiset ovat vastuussa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä valvonnasta.

Esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotettiin muutettavaksi lakia rahanpesun selvittelykeskuksesta neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanossa havaittujen, lähinnä teknisluonteisten puutteiden johdosta. Ehdotuksen mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäväksi lisättäisiin operatiivisten ja strategisten analyysien tekeminen. Lisäksi ehdotettiin lakiin lisättäväksi rahanpesudirektiivin 33 artiklan 1 kohdan mukainen viittaus ilmoitusvelvollisten johtajiin ja työntekijöihin niinä tahoina, joilta rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus saada rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen kannalta välttämättömät tiedot ja asiakirjat.

Ehdotuksen mukaan lakia tarkennettaisiin myös niin, että rahanpesun selvittelykeskus voisi kieltäytyä tietojen luovuttamisesta, jos se voisi haitata rahanpesun, terrorismin rahoittamisen tai sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen hyöty on saatu, estämistä, paljastamista tai selvittämistä tai tutkintaan saattamista tai jos tietojen vaihtaminen voisi olla ristiriidassa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevien periaatteiden kanssa taikka olla muutoin Suomen oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden vastaista.

Esityksen 3. lakiehdotuksessa ehdotettiin muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettavien tietojen osalta lisäämällä maininta siitä, että tilinhaltijan ollessa oikeushenkilö tulisi ilmoittaa myös tilin käyttöoikeudenhaltijat ja heidän säännöksessä jo aikaisemmin mainitut tiedot.

Lausuntokierroksella saadut lausunnot kohdistuivat pääosin rahanpesulain muutoksia koskeviin ehdotuksiin ja lausunnot jakaantuivat esityksessä ehdotettujen lainmuutosten kesken.

Lausunnonantajat

Valtiovarainministeriö pyysi yhteensä 32 yksilöidyltä taholta lausuntoa luonnoksesta laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.

Lausuntopyyntöön vastasi yhteensä 27 tahoja. Niistä lausunnonantajista, joille lausuntopyyntö osoitettiin, 19 antoi lausunnon. Näiden lisäksi lausunnon antoi myös Pääomasijoittajat ry, Suomen taloushallintoliitto ry ja Veikkaus.

Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

Ahvenanmaan maakunnan hallitus
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Finanssiala ry
Finanssivalvonta
Keskuskauppakamari
Keskusrikospoliisi
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeusministeriö
Patentti- ja rekisterihallitus
Poliisihallitus
Pääomasijoittajat ry
SAK ry
Sisäministeriö
Suojelupoliisi
Suomen asianajajaliitto
Suomen taloushallintoliitto ry
Suomen Yrittäjät ry
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Tulli
Työ- ja elinkeinoministeriö
Veikkaus
Verohallinto

Seuraavat tahot ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Kuluttajaliitto
Suomen Pankki
Ulkoministeriö
Valtakunnanvoudinvirasto

Lausuntopyyntöön vastanneiden yksityiskohtaiset lausunnot ovat nähtävillä valtiovarainministeriön hankesivulla ².

² <http://vm.fi/hanke?tunnus=VM015:00/2020>

Lausunnonantajien palaute

Yleistä

Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja Poliisihallitus kannattavat lausunnoissaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kansallisen sääntelyn yhteensovittamista kansainvälisten vaatimusten ja suositusten kanssa. Suojelupoliisi pitää tärkeänä, että kansainvälisten velvoitteiden implementoinnissa havaitut puutteet saatetaan voimaan ilman aiheetonta viivytystä. Tämän vuoksi on perusteltua, että esitysluonnoksessa ehdotetut teknisluontoiset muutokset on koottu erilliseen esitykseen. Myös valtiovarainministeriön tekemä kartoitus lainsäädäntöarpeista on sisäministeriön mukaan ollut tarpeeksi kattava poliisin hallinnonalalla ja poliisihallituksen arpajaishallinto pitää toimintatapaa hyvänä.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa tarvetta luoda selkeä ja toimiva sääntelykokonaisuus, jotta mahdollistetaan lainsäädännön yhdenmukainen soveltaminen ja vähennetään tulkinnanvaraisuuden aiheuttamaa taakkaa lukuisille rahanpesulainsäädännön mukaisille ilmoitusvelvollisille ja yrityksille. Selkeä ja toimiva sääntelykokonaisuus on myös omiaan tehostamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntatyötä. Esitetyt lainsäädäntömuutokset näyttäisivät työ- ja elinkeinoministeriön mukaan toteuttavan edellä mainittuja tavoitteita. Myös suojelupoliisi, verohallinto ja aluehallintovirasto pitävät luonnoksessa esitettyjä lakimuutoksia perusteltuina ja kannatettavina. Aluehallintovirasto toteaa launnossaan, että suurimmilta osin se kannattaakin ehdotettuja muutoksia sellaisenaan.

Finanssiala ry:n (jäljempänä *FA*), Suomen Yrittäjät ry:n ja Keskuskauppakamarin lausuntojen mukaan osa hallituksen esitysluonnoksessa esitetyistä lainmuutoksista eivät ole luonteeltaan teknisiä, vaan ne edellyttävät alan toimijoilta merkittäviä toiminnallisia ja tietojärjestelmämuutoksia. Lisäksi *FA* ja Suomen Yrittäjät ry:n lausuivat siitä, että samalla osa ehdotetuista lainmuutoksista myös aiheuttavat uusia tulkintaepäselvyyksiä jo valmiiksi vaikeatulkintaiseen sääntelyyn.

Oikeuskansleri tuo launnossaan esiin, että eduskunnan tiedonsaannin kannalta olisi tarpeen, että yleisesti kerrotaan myös se, mitä mahdollisia muita kuin tässä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettuja havaittuja muutostarpeita on jatkovalmistelussa.

Vaikutusten arviointi

Poliisihallituksen arpajaishallinto toteaa launnossaan, että vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu huomioon ilmoitusvelvollisille säädettävien uusien velvollisuuksien valvonnalle aiheuttamia vaikutuksia. Vaikka hallituksen esityksessä ei säädetä uusia velvollisuuksia valvontaviranomaisille tai asianajajayhdistykselle, voivat ilmoitusvelvollisille säädetyt velvollisuudet aiheuttaa välillisiä vaikutuksia valvontatoimintaan.

1. lakiehdotus; Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttaminen

1 luku yleiset säännökset

Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus maksulaitoslain (297/2010) 7 b §:ään, joka koskee tilitietopalveluiden tarjoajia. Finanssivalvonta kannattaa launnossaan tilitietopalveluiden lisäämistä lain soveltamisalaan. Lausunnon mukaan laajennus aiheuttaa jossain määrin lisätyötä Finanssivalvonnassa, kun valvottavien määrä lisääntyy.

Sisäministeriön lausunnon mukaan rahanpesulain täsmentäminen on perusteltua. Rahanpesu ja terrorismin rahoittaminen ovat kansainvälistä toimintaa. Ulkomaisen trustin tosiasiallista edunsaajaa voidaan pyrkiä peittämään erilaisin yhtiö- tai sopimusjärjestelyin. Tämän vuoksi 1 luvun 4 §:n 1 momentin 9 kohtaan ulkomaisen trustin kaltaisten oikeudellisten järjestelyjen ja tosiasiallisen edunsaajan käsitteisiin ehdotettujen täsmennysten voi olettaa parantavan esitutkintaviranomaisen toimintamahdollisuuksia trustin vastuujärjestelyn selvittämisessä rikosasiassa. Aluehallintovirasto kannattaa lausunnossaan trustin määritelmän täsmentämistä lisäämällä siihen trustin kaltaiset oikeudelliset järjestelyt. Täsmennys on tarpeen täydentämään neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa. Asianajajaliitto lausuu, että 1 luvun 4 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisen ehdotuksen osalta trustin määritelmässä ja perusteluissa on syytä korostaa kyseessä olevan ulkomainen järjestely, jotta esimerkiksi edunvalvontajärjestelyn rinnastaminen trustiin olisi selkeästi vältettävissä. FA:n lausunnon mukaan tarkennusta ei kuitenkaan avata täsmällisemmin esitysluonnoksessa. Trustille ei ole määritelty vastinetta mannereurooppalaisissa oikeusjärjestelmissä, minkä vuoksi vastaavan oikeudellisen järjestelyn tulkinta on erityisen haastavaa. Epäselvyyksien ja väärrien tulkintojen välttämiseksi tulisi FA:n mukaan yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmentää, mitä trustin kaltaisilla oikeudellisilla järjestelyillä tarkoitetaan.

Sisäministeriön lausunnon mukaan rahanpesulain 4 §:n 1 momentin 11 kohdan poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden määritelmän täsmennystä puoltaa, ettei poliittisessa virassa hankittu vaikutusvalta katoa viran päättymisen jälkeen. Näin ollen virassa hankittua vaikutusvaltaa on tarkoituksenmukaista käsitellä jatkumona. Virassa olon aikana hankitut yhteydet edelleen poliittisessa virassa, muussa vaikutusvaltaisessa asemassa olevaan, vaikuttajajärjestöihin tai niihin verrattavissa oleviin verkostoihin ovat olemassa virassa olemisen päättymisen jälkeenkin. Ehdotettu vuoden mittainen aika tässä lainkohdassa tarkoitettuna vaikutusvallan päättymiselle on pituudeltaan verrattain maltillinen huomioiden, että poliittisella vaikutusvallalla voidaan vaikuttaa taloudellisesti merkittäviin päätöksiin. Aluehallintovirasto ja Veikkaus kannattavat ehdotettua täsmennystä määritelmään.

Aluehallintovirasto toivoo hallituksen esitykseen nimenomaista lausumaa siitä, onko esitetty 12 kuukauden aikaraja tehtävän päättymisestä ylärajana ehdoton, vai tulisiko ilmoitusvelvollisen soveltaa rahanpesudirektiivin vaatimuksen mukaisesti asianmukaisia riskialttiuteen perustuvia toimenpiteitä aina siihen asti, tarvittaessa jopa säännöksessä esitettyä aikarajaa kauemmin, kunnes kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä. Poliisihallituksen arpajaishallinnon lausunnon mukaan 12 kuukauden aikaraja on vähimmäisvaatimus, jonka jälkeen on tehtävä asiakkaan riskiperusteinen arviointi. Tehostettua seurantaa voi olla tarpeen jatkaa 12 kuukauden jälkeen, jos poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominainen riski on edelleen olemassa tai asiakkaaseen liittyy jokin toinen riski. FA:n lausunnon mukaan lainkohdan sanamuoto ei vastaa säännöksen perusteluita, joiden mukaan poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön tulisi soveltaa riskialttiuteen perustuvia toimenpiteitä senkin jälkeen, kun tehtävän päättymisestä on kulunut 12 kuukautta ja aina siihen asti, kunnes henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä. Lisäksi FA lausuu, että ilmoitusvelvollisella ei myöskään ole tietolähteitä tai keinoja järjestelmällisesti ja luotettavasti arvioida sitä, liittyykö asiakkaaseen yhä tällaista riskiä, kuinka merkittävästä riskistä on kyse ja mihin toimenpiteisiin sen takia tulisi ryhtyä. FA esittää, että säännöksen sanamuotoa tai perusteluita selkeytetään niin, että ilmoitusvelvollisella on mahdollisuus ymmärtää, miltä osin ja millä tavoin entisiin poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin kohdistuvat riskialttiuteen perustuvat asiakkaan tuntemisvelvoitteet poikkeavat asiakkaisiin yleisesti sovellettavista riskiperusteisista menettelyistä, ja mihin tietolähteisiin ilmoitusvelvollisen oletetaan päätöksensä perustavan. Veikkaus lausuu, että olisi hyvä, jos julkinen hallinto ottaisi roolikseen pitää keskitettyä rekisteriä poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä. Näin ilmoitusvelvollisten olisi helppoa saada tieto.

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohdan määritelmän muuttamista siten, että se kattaisi myös toimimisen valtion osittain omistaman yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenenä. Hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin tarkentaa, tarkoitetaanko säännöksessä valtion suorassa omistuksessa olevia yrityksiä vai sisältyykö siihen myös esimerkiksi valtion omistamien sijoitusyhtiöiden omistukset muissa yrityksissä, sekä määrittää tarkasti minkä suuruiset osittaiset omistusosuudet kuuluvat vielä säännöksen soveltamisalaan. Keskuskauppakamari pitää lausuntonsa mukaan välttämättömänä, että ehdotetun rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohdan soveltamisalaa rajoitetaan jatkovalmistelussa. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan määritelmän ei tulisi kuitenkaan kattaa mitä tahansa yritystä, jossa valtiolla on vähäinen (mahdollisesti vielä välillinen) omistus. Keskuskauppakamari ehdottaa, että säännöksen soveltamisala rajattaisiin koskemaan vain yrityksiä, joissa valtiolla on määräysvalta. Suomen asianajajaliiton lausunnon mukaan lakiesitys jättää epäselväksi sen, onko yrityksen oltava Suomen valtion omistama, vai voiko kyseessä olla jonkin toisen valtion omistama yritys. Asianajajaliitto pitää tarpeellisena selkeästi määritellä valtion omistuosuuden suuruus. Kysymyksen poliittisesta vaikutusvallasta voisi asianajajaliiton näkemyksen mukaan vaihtoehtoisesti kytkeä koskemaan esimerkiksi yrityksiä, joissa valtio käyttää kirjanpitolain (tai ulkomaisen vastaavan lain) tarkoittamaa määräysvaltaa tai yrityksiin, joissa valtio täyttää rahanpesulain 1 luvun 5 §:ssä tosiasiallisia edunsaajia koskevat kriteerit. Finanssivalvonta pitää muutosta ymmärrettävänä, mutta ehdottaa, että vaikutusvaltainen asema rajattaisiin valtion enemmistöomisteisiin yhtiöihin. FA:n lausunnon mukaan ehdotettu muutos laajentaisi olennaisesti ja hallitsemattomasti sekä valtionyritysten että poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden piiriä ja tekisi selvittämisestä käytännössä mahdotonta. Esitetty pykälämuutos aiheuttaisi ilmoitusvelvollisille huomattavia selvittely- ja tulkintaongelmia ja hallinnollisia kustannuksia. FA:n lausunnon mukaan, jos valtionyrityksen nykyisen määritelmän muuttaminen nähdään välttämättömäksi, kriteerinä tulisi pitää yli 50 prosentin omistusosuutta tai muuhun seikkaan perustuvaa määräysvaltaa yhtiössä. Tässäkin tapauksessa olisi varmistettava, että ilmoitusvelvolliselle on tarjolla keskitetty tietolähde tai muu tapa kohtuullisin keinoin ja kustannuksin selvittää, onko tarkasteltavana olevaa yritystä pidettävä pykälässä tarkoitettuna valtion omistamana yrityksenä. Edelleen FA lausuu, että on huomattava, että muutos kohdistuu myös olemassa oleviin asiakkaisiin, mikä merkitsee ilmoitusvelvollisille tietoteknisiä, toiminnallisia muutostarpeita ja henkilöstötarpeita sekä lisääntyneitä kustannuksia.

Aluehallintovirasto ja FA kannattavat lausunnoissaan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 13 kohdan a alakohdan muuttamista siten, että läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen kanssa ei enää tekisi henkilöstä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön ("PEP") yhtiökumppania. Aluehallintoviraston lausunnon mukaan kansallisen lainsäädännön vaatimuksia ei ole tässä asiassa syytä ulottaa rahanpesudirektiiviä pidemmälle, erityisesti siksi, ettei nykyisin voimassa olevan lain vaatimia tietoja ole kohtuullisin ponnisteluin mahdollista selvittää. Poliisihallituksen arpajaishallinnon lausunnon mukaan ehdotettu poisto lisäisi ilmoitusvelvollisten riskiperusteisen lähestymistavan merkitystä. Näin ollen myös jatkossa läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen voi olla peruste tehostetulle seurannalle ilmoitusvelvollisen tekemän riskiperusteisen arvion perusteella.

Aluehallintovirasto lausuu, että pöytälaatikkopankkia koskevan määritelmän lisääminen rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 19 kohdaksi on tarpeellinen ja määritelmä on riittävän selkeä ja informatiivinen. FA:n lausunnon mukaan määritelmän sisältämää termiä "finanssiryhmä" ei ole määritelty ja pitää tärkeänä, että se joko määritellään hallituksen esityksessä tai korvataan termillä, jonka sisältö on laissa määritelty. Myös ilmaisu "luotto- tai rahoituslaitoksen suhteen" on epätarkka ja FA ehdottaa, että se korvataan ilmaisulla "luotto- tai rahoituslaitoksen kanssa".

Aluehallintovirasto kannattaa lausunnossaan rahanpesulain 1 luvun 6 §:ään sisältyvän ulkomaisen trustin tosiasiallisen edunsaajan käsitteen täsmennyistä. Asianajajaliitto lausuu tältä osin, että omaisuudenhoitajalla on nimenomainen merkitys sijoituspalvelulaissa eikä tätä merkitystä ole Asianajajaliiton näkemyksen mukaan syytä sekoittaa rahanpesun estämistä koskevassa lainsäädännössä. FA haluaa lausunnossaan kiinnittää huomiota siihen, ettei edunsaajia aina

pystytä nimeämään etukäteen ja täten laissa tulisikin selkeästi todeta, ettei 5 kohdan mukaisten henkilöiden osalta tarvitse kerätä lain 3 luvun 3 §:ssä mainittuja tietoja.

2 luku Riskiarvio

Sisäministeriön lausunnon mukaan riskiarviota koskevat ehdotukset tukevat jatkossa kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen riskiarvion yhdenmukaisuutta ja kattavuutta. Koska riskiarviolla on valtakunnallinen merkitys ja sen piiriin kuuluu sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoita, on johdonmukaista, että riskiarvion sisältöä ja sen perusteella velvoittavia toimenpiteitä voidaan johtaa mahdollisimman paljon suoraan lainsäädännöstä.

Finanssivalvonta kannattaa pääsääntöisesti ehdotettuja 2 luvun 3 §:n ilmoitusvelvollisen riskiarviota koskevia muutoksia. Poliisihallituksen arpajaishallinto pitää muutosehdotuksia lähtökohtaisesti kannatettavina, sillä ne lisäävät riskiperusteisen lähestymistavan soveltamista, jonka tärkeyttä neljännessä rahanpesudirektiivissä ja FATF:n asiakirjoissa on painotettu. Myös aluehallintovirasto pitää ilmoitusvelvollisen riskiarviolle annettavia toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja valvonnan sisältövaatimuksia kannatettavina, sillä ne ohjaavat ilmoitusvelvollisen riskiarviota oikeaan suuntaan.

Aluehallintoviraston näkökulmasta olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa siihen, millaiset riskiarviovaatimukset erilaisille yrityksille asetetaan. Aluehallintoviraston ja Suomen taloushallintoliitto ry:n lausuntojen mukaan erityisen toivottavaa olisi, että hallituksen esityksessä otettaisiin nimenomaisesti kantaa siihen, millaisista vaatimuksista ilmoitusvelvolliset, jotka ovat pieniä tai joiden toiminnan luonne ei vaadi täysimittaista riskiarviota, voisivat luopua. Aluehallintovirasto, poliisihallituksen arpajaishallinto, finanssivalvonta, FA ja Suomen taloushallintoliitto ry pitävät tarpeellisena uusien riskiarvioon liittyvien vaatimusten ja käsitteiden avaamista vähintäänkin lain esitöissä.

Poliisihallituksen arpajaishallinnon lausunnon mukaan työntekijöiden taustaselvityksiä koskevan velvollisuuden säätämisen yhteydessä tulisi huomioida myös muu kuin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntely, kuten työoikeudelliset säännökset ja tietosuojalainsäädännön säännökset. Myös työntekijöiden yksityisyydensuoja ja siihen liittyvä lainsäädäntö tulisi huomioida. FA:n lausunnon mukaan työnantajan oikeus tehdä taustaselvityksiä työntekijöistään ovat erittäin rajoitetut ja huomiota on yleisen tietosuoja-asetuksen ohella kiinnitettävä ainakin työelämän tietosuojalakiin (759/2004) ja turvallisuusselvityslakiin (726/2015), joiden asettamia vaatimuksia ei rahanpesulain säännöksiin voida muuttaa. Asianajajaliitto lausuu, että esitetyssä muodossa ehdotettu pykälä on ongelmallinen yksityisyyden suojaan liittyvän kansallisen lainsäädännön kanssa. Lakiesityksen perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty työntekijöiden taustojen selvittämiseen liittyviä edellytyksiä, joista on säädetty esimerkiksi tietosuoja-asetuksessa, yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa, laissa lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja turvallisuusselvityslaisissa.

3 luku Asiakkaan tunteminen

Ehdotuksen mukaan rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 2 momenttiin lisättäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien huomioon ottamisen osalta maininta myös kehitettävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimista sekä jakelukanavista ja teknologioista. Poliisihallituksen arpajaishallinnon lausunnon mukaan ehdotusta pidetään kannatettavana ottaen huomioon asiaa koskevan FATF:n suosituksen lisäksi sen, että muutos korostaisi riskiperusteista lähestymistapaa. Lisäksi muutos korostaisi ennakkollista arviointia, mikä tukee riskiperusteista lähestymistapaa. Muutos niin ikään edistäisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien näkökohtien tärkeyttä liiketoiminnan kaikissa vaiheissa. Myös aluehallintovirasto kannattaa ehdotettua lisäystä ja muutoksella täsmennetään säännöstä vastaamaan kansainvälisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen standardeja kuten ne ovat FATF:n suosituksissa määritellyt.

FA:n pitää lausuntonsa mukaan tarpeellisina selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi, että perusteluissa selvennettäisiin, millä tavoin uudet tuotteet, palvelut ja liiketoimet poikkeavat kehitettävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimista.

Ehdotuksen mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rajoituksen estämisestä annetun lain 3 luvun 1 §:n 3 momenttia selkeytettäisiin. Voimassa olevassa ja muutettavaksi ehdotetussa lainkohdassa viitataan ns. virka-apudirektiiviin (77/799/ETY) ja siitä johtuviin velvoitteisiin. Verohallinnon lausunnossaan esittämän näkemyksen mukaisesti selkeyden vuoksi olisi tarpeen viitata myös ns. FATCA sopimuksen (SopS 25/2015) ja OECD Common Reporting Standardin täytäntöönpanon mukaisiin velvoitteisiin. Käytännössä asiakkaan tuntemisvelvoitteet ovat näiden kaikkien instrumenttien perusteella samanlaiset. Verohallinnon mukaan silloin, jos viitataan yksinomaan virka-apudirektiiviin voi syntyä päätelmä, ettei rahanpesun torjuntaa koskevan sääntelyn perusteella ole huomioitava muita verosääntelystä johtuvia velvoitteita.

Ehdotuksen mukaan rahanpesulain 3 luvun 2 §:n momenttiin lisättäisiin FATF:n suosituksen R.10 mukainen nimenomainen kieltäminen pitää anonyymeja tai tekaistuilla nimillä toimivia asiakkaita. Ehdotettu muutos tukee sisäministeriön näkemyksen mukaan laillisen talousjärjestelmän pelisääntöjä. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan kyseessä on keskeinen lähtökohta rahanpesun torjunnassa ja kun säännös ei ajatukseltaan ole uusi vaan ilmenee luottolaitoslaissa ja maksulaitoslaissa, voidaan kieltäminen anonyymistä asiointista pitää rahanpesun torjunnan ja selvittämisen näkökulmasta tarpeellisena. Kun ehdotuksen mukaan laajennus koskisi muita finanssilaitoksia, joiden tavanomaisiin kauppatapoihin kuuluu mitä ilmeisemmin asiakkaiden tunnistaminen siten, ettei anonyymeista tai tekaistuilla nimillä toimivista asiakkaista voida puhua, voidaan tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan laajennusta pitää oikeasuhteisena niin palveluntarjoajan toimintavapauden kuin asiakkaan tiedollisen itsemääräysvallan näkökulmasta. Vaikka aluehallintovirasto ei suorittamassaan valvonnassa ole havainnut valvottavillaan olevan anonyymeja asiakkaita, aluehallintovirasto kannattaa nimenomaisen kiellon lisäämistä lakitekstiin. Poliisihallituksen arpajaishallinnon lausunnon mukaan lisäyksen muotoilu olisi syytä tarkistaa siten, että siinä puhuttaisiin asiakastileistä, joiden haltijoita ei ole tunnistettu ja joiden haltijoiden henkilöllisyyttä ei ole todennettu. Veikkaus esittää lausunnossaan selkeyttämään esitystä niin, ettei pykälää koskeva muutosehdotus koske Veikkauksen anonyymeja asiakkaita. Suomessa anonyymi rahapelaaminen on mahdollista rahanpesulain määrittelemien ehtojen puitteissa.

Sisäministeriön lausunnon mukaan hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun 3 luvun 2 §:n satunnaisista asiakassuhdetta koskeva ehdotus tuhannen euron varainsiirron rajasta virtuaalivaluuttavarainsiirrossa on perusteltu. Vaikka tuhannen euron summa on sinänsä melko pieni, on huomattava, että sillä voi tukea ja edistää merkittävästi terrorismia. Tämä pätee erityisesti tilanteissa, joissa varainsiirto toistetaan useasti tai varainsiirron vastaanottovaltiossa kyseisen summan ostovoima on huomattavasti suurempi kuin Suomessa. Keskusrikospoliisi tuo lausunnossaan esiin, että ehdotuksen osalta on huomioitava virtuaalivaluuttapalveluiden tarjoajien tuotteiden erityispiirre siten, että laissa mainittaisiin määrän ohella myös arvo, sillä varojen siirto ei perustu näissä tuotteissa tai palveluissa euroon. Finanssivalvonta kiinnittää lausunnossaan huomiota FATF:n Interpretative noten sanamuotoon, jonka mukaan: "The occasional transactions designated threshold above which VASPs are required to conduct CDD is USD/EUR 1 000". Liiketoimen käsitteen piiriin voisivat siis kuulua sekä VASP-toimijoiden tekemät virtuaalivaluuttasiirrot että fiat-valuuttasiirrot. Mikäli tätä tulkintaa noudatetaan, tulisi lakimuutoksessa käyttää sanaa "liiketoimi" sanan "varainsiirto" sijasta, jolloin vältetään mahdolliset väärinkäsitykset siinä, onko kyseessä virtuaalivaluutan tarjoajan tekemä fiatvaluuttasiirto vai virtuaalivaluuttasiirto. Maksupalvelulainsäädännössä "varat" viittaavat käteiseen, tilirahaan ja sähköiseen rahaan eli virtuaalivaluutta ei kuulu varojen käsitteen piiriin. Käyttämällä sanaa "liiketoimi" katetaan sekä VASPIen tekemät ns. perinteiset varainsiirrot että virtuaalivaluuttasiirrot. Jos lainmuutoksen tarkoitus on tuoda tämän rajan piiriin vain liiketoimet, joissa siirretään virtuaalivaluutta ("virtuaalivaluuttasiirto", "virtuaalivaluutan siirtäminen"), tai jotka liittyvät virtuaalivaluuttaan ("virtuaalivaluuttaan liittyvä liiketoimi"), tulisi ehdotusta muuttaa näiden liiketoimien mukaiseksi, riippumatta

siirron tekvän tahon VASP-aseasta. Finanssivalvonta painottaa lausunnossaan, että ehdotetulla muutoksella ei tule heikentää nykytilaa, jossa Suomessa rekisteröityjen virtuaalivaluuttatoimijoiden kaikki asiakkaat katsotaan vakituisiksi asiakkaiksi, ja siten heidät tulee tunnistaa asiakkaansa transaktion suuruudesta riippumatta. Tätä on pidetty välttämättömänä myös sen seuraamiseksi, missä vaiheessa 1000 euron raja ylittyy satunnaisen asiakkaan osalta. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että säännöksessä säädettäisiin myös ilmoitusvelvollisten velvollisuudesta pitää kirjaa tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan määrittämiseksi toteutetuista toimista. Oikeusministeriön käsityksen mukaan nämä muutokset vaikuttaisivat merkitsevän asiakastietojen yksityiskohtaisempaa tarkastelua useammin suhteessa voimassa oleviin säännöksiin, millä voidaan arvioida olevan yksityiselämän suojaan vaikutusta.

Ehdotetun 3 luvun 3 § asiakkaan tuntemistietoja ja niiden säilyttämistä koskevan muutoksen osalta FA katsoo, että ehdotettuja muutoksia tulisi perustella tarkemmin mm. pääasiallisen liiketoimintapaikan käsitteen osalta. FA haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, ettei pääasiallisen liiketoimintapaikan osoitetta ole mahdollista hankkia luotettavista julkisista rekistereistä, vaan tieto olisi asiakkaan oman ilmoituksen varassa. Mikäli asiakas ei toimita tietoa tai annettu tieto on puutteellista, ilmoitusvelvollisen voidaan katsoa laiminlyöneen lainsäädännössä asetetun velvoitteen toteuttamisen. FA katsoo, että riskiperusteinen lähestymistapa huomioiden ilmoitusvelvollisella tulisi olla oikeus itse määrittää riskien arvioinnin kautta asiakkaan tuntemiseksi tarvittavat tiedot. Edelleen FA:n lausunnon mukaan kotipaikan ja pääasiallisen liiketoimintapaikan osoitteita koskevat muutokset edellyttävät muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin.

FA:n lausunnon mukaan 3 luvun 5 §:n vakuutuslaitteisiin liittyvää erityistä tuntemisvelvollisuutta koskeva muutosehdotus edellyttäisi, että henki- ja muun sijoitusvakuutuksen edunsaajan henkilöllisyys olisi todennettava aina, kun maksu suoritetaan. Muutos nykykäytäntöön olisi merkittävä ja se edellyttäisi edunsaajalta joko henkilöllisyystodistuksen esittämistä palveluntarjoajan luona tai tunnistautumista sähköisessä kanavassa. Edunsaajat eivät välttämättä ole vakuutusyhtiön nykyisiä asiakkaita, jolloin heitä ei ole tunnistettu ja todennettu aiemmin. Ottaen huomioon maksettavien korvausten lukumäärät, pitkät asiointitietäisyydet ja erityisesti iäkkäiden edunsaajien asema, todentamisvelvoitetta ei tulisi asettaa kategorisena, vaan ilmoitusvelvollisella tulisi aina olla mahdollisuus arvioida edunsaajan henkilöllisyyden todentamisen tarve riskiperusteisesti.

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 3 luvun 6 §:ään ehdotettua lisäystä, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen tulee pitää kirjaa tosiasiallista edunsaajaa koskevista tunnistamistoimenpiteistä, joita ilmoitusvelvollisessa on tehty. Paitsi, että vaatimus helpottaa valvontaviranomaisen valvontatyötä, se myös tarjoaa ilmoitusvelvolliselle selkeän toimintamallin tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisen dokumentointiin. Suomen taloushallintoliitto ry puolestaan lausuu, että tämä velvoite on raskas toteuttaa ja aiheuttaa huomattavia muutostarpeita tietojärjestelmiin. Velvoite tulee rajata riskiperusteisesti vain olennaisiin riskikohteisiin/asiakkaisiin ja sille tulee antaa riittävän pitkä siirtymäaika. Myös FA:n lausunnon mukaan ehdotettu velvoite on sängen raskas toteuttaa, kun otetaan huomioon, ettei asiakkaasta riippumattomia tietolähteitä ole. Ehdotetun sanamuodon perusteella kirjaa tulee pitää asiakaskohtaisesti, mikä tuo prosessiin merkittävästi lisää työtä ja kustannuksia. FA pitää myös tärkeänä, että toiminnan riskiperusteisuus todettaisiin selvästi lakiesityksen perusteluissa. Vähäisen riskin asiakkaissa ei tarkkuustason ole tarpeen olla samanlainen kuin korkean riskin asiakkaissa.

Aluehallintovirasto pitää rahanpesulain 3 luvun 7 §:n täydentämistä tarpeellisena. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan nyt voimassa oleva rahanpesulaki ei aseta riittäviä laatuvaatimuksia taholle, joka täyttäisi asiakkaan tuntemista koskevat velvollisuudet ilmoitusvelvollisen puolesta. Tämän vuoksi ehdotettu täydennys, johon sisältyy ehto rahanpesulakia vastaavien velvollisuuksien soveltumisesta sekä velvollisuuksien noudattamisen valvonnasta, on välttämätöntä lisätä pykälään.

Ehdotuksen mukaan rahanpesulain 3 luvun 8 §:n 1 momenttiin lisättäisiin nimenomainen kieltö soveltaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä silloin, kun on kyse epäilyttävästä liiketoimesta tai kun liiketoimeen sisältyviä varoja epäillään käytettävän terrorismin rahoittamiseen. Poliisihallituksen arpajaishallinnon näkemyksen mukaan muutosesitys on kannatettava ottaen erityisesti huomioon rahanpesulain tavoitteen. Nimenomaisella kiellolla myös selkeytettäisiin yksinkertaistetun asiakkaan tuntemismenettelyn soveltamista. Aluehallintovirasto pitää ehdotusta hyvänä, mutta katsoo, ettei tämä lisäys yksinään riitä selkeyttämään yksinkertaistettuun tuntemisvelvollisuuteen liittyvää epäselvää asiantilaa.

FA esittää lausunnossaan täsmennystä 3 luvun 12 §:n kirjeenvaihtajasuhteisiin liittyvää tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevaan säännökseen.

Ehdotuksen mukaan 3 luvun 13 §:ä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että ilmoitusvelvollisten on vähintään vuoden ajan otettava huomioon edellä mainittuun henkilöön liittyvä jatkuva riski ja sovellettava pykälän 1, 2 ja 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä siihen asti, kun kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan nykyinen rahanpesulain 3 luvun 13 § on epäilemättä esitysluonnoksessa todetuin tavoin puutteellinen. Kuitenkaan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan johdantokappaleeseen ehdotettu muutos ja 3 luvun 13 §:n 1, 3 ja 4 momentteihin ehdotetut muutokset eivät yhdessä muun rahanpesulain sääntelyn kanssa kuitenkaan muodosta loppuun asti johdonmukaista kokonaisuutta. Oikeuskanslerin lausunnon mukaan on pohdittava, onko määritelmäsäännöksen muuttamisen jälkeen tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevan pykälän 4 momentissa edelleen tarpeen virke: ”Henkilöä ei enää pidetä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, kun hän ei ole toiminut merkittävässä julkisessa tehtävässä vähintään vuoteen”. Mainitun virkkeen poistamisesta voisi tosin johtua tarve pohtia uudelleen momenttiin lisättäväksi ehdotetun virkkeen sisältöä. Lisäksi on pohdittava, onko rahanpesulain sääntely kokonaisuutena johdonmukaista juuri 12 kuukauden virstanpylvään kohdalla. Poliisihallituksen arpajaishallinnon lausunnon mukaan rahanpesulain sisällä eri säännösten tulee olla keskenään yhdenmukaiset. Ehdotetun lisäyksen osalta olisi lisäksi tarpeen selvittää, mikä on jatkuva riski ja mistä vuoden vähimmäisaika lasketaan. Suomen asianajajaliitto ja FA lausuvat, että ehdotetut 3 luvun 13 §:n ja 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohta säännökset ovat keskenään ristiriitaiset. Henkilön poliittinen vaikutusvalta päättyy, kun julkisesti merkittävässä tehtävässä toimimisesta on kulunut 12 kuukautta. Tämän jälkeen, kun henkilöä ei enää katsota poliittisesti vaikutusvaltaiseksi henkilöksi, häneen ei voida katsoa liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskeva säännös näyttää viittaavan siihen, että ko. riskin voi katsoa liittyvän henkilöön myös 12 kuukauden päättymisen jälkeen, sillä tehostettua tuntemista tulee pykäläehdotuksen mukaan noudattaa vähintään (minimissään) 12 kuukauden ajan. Jos henkilöä ei kuitenkaan lain mukaan enää pidetä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, häneen ei voine liittää ko. henkilöön ominaista riskiä.

4 luku Ilmoitusvelvollisuus, salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen keskeyttäminen

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 4 luvun 4 §:ään esitettyä muutosta, jonka mukaan ilmoitusvelvollinen saisi luovuttaa tiedon epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisestä ja sisällöstä konsernin sisällä. Tietojenvaihdon koko konsernin sisällä tulisi olla saumattonta, eikä konsernin sisäinen tietojenvaihto aluehallintoviraston käsityksen mukaan vaarantaisi ilmoituksen käsittelyä. Finanssivalvonta pääsääntöisesti kannattaa esitettyä muutosta. Nykyisessä tilanteessa voisi olla mahdollista, että konsernin yhden yhtiön tehdessä ilmoituksen epäilyttävästä liiketoimesta, toinen yhtiö jatkaisi liikesuhdetta. Yleisesti Finanssivalvonta kuitenkin painottaa riskiperusteisuutta ja toimijoiden omaa kykyä harkita tehdyn ilmoituksen vaikutuksia. Pääsääntöisesti ilmoituksen tekeminen vaikuttaa asiakkaan riskiluokitteluun ja ilmoitustiedon sisällöllä voi olla merkitystä lähinnä tilanteissa, joissa pyritään selvittämään asiakkaan toimintaa kokonaisvaltaisesti.

FA tuo lausunnossaan esiin, että ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ei kuitenkaan edellytä konkreettista epäilyä siitä, että varat olisivat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä tai liittyisivät terrorismin rahoittamiseen. Perustelutekstin mukaan tieto epäilyistä myös välitettäisiin aina koko konsernille, jollei rahanpesun selvittelykeskus anna muita ohjeita. FA esittää lausunnossaan, että edellä mainittu perustelujen kohta muutettaisiin esimerkiksi muotoon: ”Tiedot rahanpesun selvittelykeskukselle tehdyn epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisestä ja sisällöstä saa välittää koko konsernille, jollei rahanpesun selvittelykeskus anna muita ohjeita.”

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan esitysluonnoksen rahanpesulain 4 luvun 4 §:n 2 momenttia koskevan ehdotuksen osalta ei ole enemmälti pohdittu, vastaavatko neljännen rahanpesudirektiivin ja kirjanpitolain konsernimääritelmät toisiaan ja onko siten myöskään ehdotetun kaltainen tukeutuminen kirjanpitolain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun konserniyrityksen määritelmään perusteltua. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään annettu merkitystä sille, että rahanpesulain niissä säännöksissä, joissa jo operoidaan konsernin käsitteellä, ei samalla viitata kirjanpitolain konsernimääritelmään. Tästä seuraa, että viitattaessa vain konserniyrityksen määritelmän osalta kirjanpitolain määritelmään rahanpesulain sääntely muodostuu sisäisesti epäjohdonmukaiseksi. Rahanpesudirektiivin ja kansallisen kirjanpitolain konsernimääritelmän välisten suhteiden selventäminen olisi tarpeen tehdä esityksessä. Myös patentti- ja rekisterihallitus tuo lausunnossaan esiin, että kirjanpitolain konsernin käsite ei pidä sisällään omistusyhteisyhtiä, eli direktiivin ja kirjanpitolain määritelmät eroavat tässä suhteessa toisistaan.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan se, että otetaan muualta lainsäädännöstä (kirjanpilolaki) käsite, jolla laajennetaan henkilötietojen käsittelyä ei sellaisenaan vastaan käytötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Lausunnon mukaan näiltä osin tulisi tehdä tietosuojasetuksen 35 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua tietosuojaa koskevaa vaikutustenvaikutusarviointia, jossa olisi huomioitu ja arvioitu miten tällainen tiedon laajempi käsittely voisi vaikuttaa ilmoituksen kohteen oikeuksiin ja vapauksiin. Lausunnossa ehdotetaan säännösten yksilöintiä. Mikäli kyseessä on käsittelystä, jossa jäsenvaltion lainsäädännöllä nimenomaan poiketaan tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan tarkoittamalla tavalla alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta, tulisi esittää perusteita, joiden mukaan poikkeaminen olisi välttämätöntä ja oikeasuhteista. Kun kyse on rikkomuksiin - vieläpä niihin liittyvistä täsmällisyysperiaatte huomioon ottaen mahdollisista epätäydellisistä tai jopa virheellisistä - liittyvistä henkilötiedoista, edellyttää tietosuojasetuksen 10 artikla sitä, että jäsenvaltion lainsäädäntöön sisältyy asianmukaiset suoja-toimet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kyse on tietosuojasetuksen henkilötietojen käsittelyn turvallisuuden periaatteesta ja näiltä osin viitataan myös tietosuojalain 7 §:ään ja erityisesti sen 2 momenttiin.

6 luku Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot

Ehdotuksen mukaan rahanpesulain 6 luvun 2 §:n 1 momenttiin lisättäisiin virke, jonka mukaan rahanpesulain 7 luvussa säädettyjen valvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskuksen tulee päästä tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin ilman aiheutonta viivytystä. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan ehdotus yhteisön velvollisuudesta pitää yllä tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja näyttäisi liittyvän tällaisen tiedon nopeaan saamiseen viranomaiselle. Kyse on käytettävyyden parantamisesta eikä niinkään siitä, etteikö yhteisöllä olisi laillista oikeutta käsitellä tällaisia tietoja. Ehdotus ei ole siten ongelmallinen käsittelyn laillisuusperiaatteen kannalta. Aluehallintoviraston lausunnon mukaan ehdotettu lakimuutos on tarpeellinen, ja osaltaan se tarjoaa valvontaviranomaisille keinon tehostaa ilmoitusvelvollisten valvontaa. Poliisihallituksen arpajaishallinto pitää myös muutosehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta ehdottaa sen täsmenämistä lausunnossa erikseen mainituilta osin. Lausunnon mukaan muutosta tulisi arvioida myös esimerkiksi tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Myös oikeusministeriön lausunnon mukaan näiden lainmuutosten vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan olisi syytä arvioida. Poliisihallituksen arpajaishallinto kiinnittää huomiota myös siihen, että oikeutta päästä tosiasiallisia edunsaajiin koskeviin tietoihin ei ole ulotettu asianajajayhdistykseen, joka valvoo rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettuja

ilmoitusvelvollisia eli asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettua asianajajaa ja hänen apulaistaan säädetyiltä osin.

Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan jonkin verran epäselvänä voidaan pitää sitä, mihin ehdotetun 6 luvun 2 §:n velvoite päästä tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin ilman aiheutonta viivytystä viittaa ja ketä toimijaa kirjaus velvoittaa. Mikäli pääsy tulee olla suoraan yhteisön ylläpitämiin tietoihin, kirjauksella voi olla merkittävästi laajempia vaikutuksia, kuin että pääsy on viranomaisten rekistereiden kautta. Tällöin sekä perusteluja että itse säännöstekstiä on tarpeellista täsmentää. Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan rahanpesun selvittelykeskuksella on jo oikeus saada myös edunsaajaa koskevia tietoja myös suoraan yhteisöiltä rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) annetun lain 4§:n nojalla ja kirjaus vaikuttaisi siten, että yhteisöjen on vastattava näihin tiedusteluihin ilman aiheutonta viivytystä.

FA pitää tärkeänä, että pykälässä tarkoitettulle yhteisölle asetettu velvollisuus hankkia, pitää yllä ja antaa tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja ulotetaan koskemaan valvontaviranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskuksen ohella myös Patentti- ja rekisterihallitusta. Lisäksi velvollisuuden noudattamista tulisi tehostaa asianmukaisilla seuraamuksilla, jotka toimivaltainen viranomainen voi määrätä velvoitteen laiminlyöneelle yhteisölle.

7 luku Valvonta

Ahvenanmaan maakunnan hallitus pitää myönteisenä, että rahanpesulakiin lisättäisiin viittaus tasavallan presidentin asetukseen eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (500/2018), jotta voidaan selvittää, mitkä tahot valvovat lain mukaisesti. Samalla maakunnan hallituksen mukaan on tärkeää, että säännös on vain viittaussäännös, jossa otetaan huomioon, että valtakunnan lailla ei ole mahdollista siirtää valtion tehtäviä maakunnan viranomaisille.

Oikeuskansleri tuo lausunnossaan esiin, että perustuslakivaliokunta on erinäisissä lausunnoissaan (mm. PeVL 27/2013 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 8/II) todennut, että säädösten hierarkkisten suhteiden vuoksi ei ole asianmukaista mainita asetusta nimeltä laissa. Ahvenanmaata koskevaan erilliseen sääntelyyn voidaan lakiesityksessä viitata yleisemmin ja käsitellä asiaa tarkemmin perusteluissa.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että ehdotettu lainmuutos ei ole mahdollinen Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella. Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten tehtävistä ei voida säätää valtakunnan toimivaltaan kuuluvassa laissa. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että rahanpesun torjunta on valtakunnan viranomaiselle kuuluva tehtävä, joka voidaan siirtää Ahvenanmaan maakunnan viranomaiselle ainoastaan niin sanotulla sopimusasetuksella Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti. Oikeusministeriön lausunnon mukaan voimassa olevaan sopimusasetukseen ei ole myöskään mahdollista viitata rahanpesulaissa, vaan muutosehdotus on poistettava lakiehdotuksesta.

9 luku Erinäiset säännökset

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 9 luvun 2 §:än ehdotettuja muutoksia sellaisenaan. Aluehallintovirasto pitää hyvänä ehdotuksena pykälän 1 ja 2 momentin muuttamista siten, että ilmoitusvelvollisen tulee noudattaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta myös ETA-jäsenvaltiossa sijaitsevassa sivuliikkeessään. Aiemmin vastaava velvollisuus on koskenut lain sanamuodon mukaan vain muissa kuin ETA-valtioissa sijaitsevia sivuliikkeitä, mitä ei ole voinut pitää tyydyttävänä ratkaisuna. Aluehallintovirasto kannattaa myös ehdotusta, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen, jolla on toimipaikkoja muissa jäsenvaltioissa, tulee varmistaa, että nämä toimipaikat noudattavat rahanpesudirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuja kyseisen toisen jäsenvaltion kansallisia säännöksiä. Ehdotettu lisäselkeyttä ilmoitusvelvollisen asemaa ja vastuuta tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisella on toimipaikkoja muissa jäsenvaltioissa.

2. lakiehdotus; Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttaminen

Sisäministeriö tuo lausunnossaan esiin, että rahanpesun selvittelykeskuksen tehokkuus perustuu oikeuteen saada, käsitellä ja vaihtaa kattavasti tietoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Poliisin tiedonsaantioikeuksia koskevien yleisten vaatimusten mukaisesti tiedonsaantioikeudet on määriteltävä mahdollisimman yksiselitteisesti toimivaltuuslainsäädännössä. Sisäministeriö toteaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten olevan kannatettavia.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus pitää tervetulleena ehdotetun 2 §:ää koskevan ehdotuksen mukaista rahanpesun selvittelykeskuksen velvoitteiden laajentamista neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesti. Maakunnan hallitus kuitenkin edellyttää, että jatkossa nämä raportit ovat saatavilla sekä ruotsiksi että suomeksi, mitä ei nykyisinkään ole. Jollei rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia olennaisia raportteja ja yhteenvetoja ole saatavilla ruotsiksi, maakunnan valvontaviranomaiset ja sekä maakunnan että ruotsinkielisen Suomen raportointivelvolliset asettuvat heikompaan asemaan kuin suomenkieliset vastaavat tahot rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä.

Keskusrikospoliisin lausunnon mukaan rahanpesun selvittelykeskus on jo hoitanut lakiehdotuksessa mainittuja analyysitehtäviä. Tiedonsaantioikeuden osalta ehdotus johtajien ja työntekijöiden nimenomaisesta lisäämisestä lakiin on direktiivin sanamuodon mukainen vaatimus. Ajallinen velvoite vastata viipymättä toisen maan tekemiin tiedusteluun on jo nykyisellään sisältynyt keskusrikospoliisiin sijoitetun rahanpesun selvittelykeskuksen sisäisiin työnkulkuihin. Rahanpesun selvittelykeskus on jo nykyisellään toimittanut ilmoituksia, jotka koskevat toisia EU jäsenvaltioita, edelleen näihin maihin sekä ollut aktiivisesti mukana projektissa, jonka tavoitteena on edelleen sujuvoittaa teknisten ratkaisujen avulla tietojen luovuttamista EU maiden kesken. Rahanpesun selvittelykeskuksella on siten valmius toimittaa tietoja lakiehdotuksen mukaisesti. Edelleen keskusrikospoliisin lausunnon mukaan kannatettavana voidaan pitää sitä, että aikaisempaa kirjausta tilanteista, joissa tietojen luovuttamisesta voidaan kieltäytyä (muu perusteltu syy) täsmennetään. Ehdotettu kirjaus ihmisoikeuksien, perusvapauksien ja Suomen oikeusjärjestyksen perusperiaatteiden vastaisuudesta on yhdenmukainen rikosoikeudellisessa oikeusavussa noudatettavien säännösten kanssa. Kuitenkin on vielä syytä pohtia, tuleeko ja voidaan rahanpesudirektiivin vaatimukset huomioiden, tiedonluovutustilanteissa huomioida vastaavasti rikosoikeudellisessa oikeusavussa noudatettavia harkinnanvaraisia kieltäytymisperusteita (esimerkiksi ne bis in idem tilanteet, rikoksen vanhentuminen, pyynnön toimeenpano vaatien laatuun nähden kohtuuttomia voimavaroja). Nyt ehdotetussa muodossa kaikki nämä harkintaperusteet poistuvat laista.

Lakiehdotuksen 4 §:n osalta asianajajaliitto pitää lausuntonsa mukaan välttämättömänä, että hallituksen esityksessä tulee selkeästi esille asianajajien erityisasema ja salassapitovelvollisuus. Asianajajille on laissa säädetty velvollisuus asianajosalaisuuksien säilyttämiseen. Kyseessä on asiakkaan ja asianajajan välinen luottamuksen suoja, joka on säädetty asiakkaan turvaksi. Asianajajia koskeva salassapitovelvollisuus on tunnistettu tuoreessa rahanpesulain voimaansaattamisesta annetussa lakivaliokunnan mietinnössä (LaVL 3/2017 vp).

3. Lakiehdotus; Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttaminen

Tulli toteaa lausuntonsa mukaan tarpeelliseksi PMJ-lain 6 §:n 2 momentin 1 kohdan muutosehdotuksen, koska vastaava muutos on ollut mukana varhaisemman lainmuutoksen säännöskohtaisissa perusteluissa, mutta se on jäänyt virheellisesti pois pykälämuutosehdotuksista. Virheen on siis tarkoitus korjautua nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa. Myös aluehallintovirasto kannattaa esitettyjä korjauksia PMJ-lain 6 §:ään sellaisenaan. Esitetty lakimuutos tuo selkeyttä siihen, mitä tietoja tulisi tallentaa pankki- ja maksutilirekisteriin tilinhaltijan ollessa oikeushenkilö.

Muuta

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan säätämisyjärjestysperusteluista olisi tarpeen jonkin verran täydentää. Niissä on tarpeen käsitellä henkilötietojen käsittelyä, joka oikeushenkilöiden osalta jonkin verran laajenee, sekä rahanpesun selvittelykeskuksen tietojen vaihtamisesta kieltäytymistä koskevan sääntelyn mahdollista merkitystä perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta. Säätämisyjärjestysperustelut kannattaa kuitenkin pitää varsin lyhyinä esityksessä, jossa ei ehdoteta laajoja muutoksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin lakeihin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteluissa olisi syytä mainita myös HE 167/2018 vp, johon eräiltä osin sisältyy täydentäviä lainmuutoksia, erityisesti lakiin rahanpesun selvittelykeskuksesta. Tästä huolimatta kummankaan hallituksen valmistelun ja käsittelyn yhteydessä ei ole erityisesti ollut mahdollista ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tarkistettua tulkintakäytäntöä, joka koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarvetta. Viimeksi mainitussa esityksessä on myös huomioitu, että tietosuojalakehdotuksen käsittely oli edelleen kesken. Oikeusministeriö katsoo, että erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain erityissäännökset olisi syytä arvioida kokonaisuutena joko tämän esityksen jatkovalmistelun yhteydessä tai muun lainvalmistelun yhteydessä sen selvittämiseksi, miltä osin yksityiskohtainen sääntely on tarpeen riskiperusteisesti rekisteröidyn henkilötietojen suojaamiseksi (ks. erityisesti PeVL 2 (2) 14/2018 vp) tai välttämätöntä EU-oikeuden täytäntöönpanoa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityissääntelystä tulisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla lähtökohtaisesti pidättäytyä. Joissakin tapauksissa kuitenkin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävät yksityiskohtaiset säännökset voivat olla edelleen tarpeen, jos henkilötietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä. Perustuslakivaliokunta on tältä osin nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja muihin arkaluonteisiin henkilötietoihin, mutta oikeusministeriön käsittelyn mukaan rahoitusjärjestelmään liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sinänsä voisi liittyä riskejä muistakin syistä. Toisaalta esimerkiksi asiakasrekisterin yksityiskohtainen tietosisältö ei oikeusministeriön arvion mukaan seuraa sellaisenaan rahanpesudirektiivistä.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan hallituksen esityksen luonnos sisältää myös eräitä lainmuutoksia, joiden osalta olisi hyvä vielä arvioida suhdetta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Tältä osin on ensinnäkin syytä huomioida, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan voi seurata vaikutuksia myös teknisluonteisista lainmuutoksista. Tällaisista vaikutuksista olisi tehtävä selkoa, vaikka ehdotetut lainmuutokset eivät näyttäytyisikään ongelmallisina. Sääntelyn oikeasuhteisuudesta olisi myös varmistuttava tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Toiseksi ehdotettujen säännösten osalta olisi arvioitava EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvän liikkumavaran käyttöä suhteessa perusoikeuksien suojaan (ks. erityisesti HE 228/2016 vp osalta PeVL 2/2017 vp).

Pääomasijoittajat ry tuo lausunnossaan esiin, että mikäli ehdotuksilla on kuitenkin laajempia vaikutuksia taikka jos esityksillä on vaikutuksia tietojärjestelmiin, lain soveltamisalaan kuuluville on jätettävä riittävä aika muutosten toteuttamiseen. Myös FA lausuu, että ehdotettu siirtymäaika on liian lyhyt ja ehdottaa, että lakiin tulee kirjata riittävä siirtymäaika ja lait tulisivat voimaan aikaisintaan 1.9.2021.

Lopuksi

Lausunnoissa esitettiin myös muutoksia muihin rahanpesulainsäädännön säännöksiin, kuin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettuihin. Kyseiset ehdotukset on huomioitu valtiovarainministeriössä ja niitä tullaan arvioimaan ja käsittelemään tarpeellisilta osin tulevien rahanpesulainsäädännön muutoshankkeiden yhteydessä.