

Asia: VN/813/2020 - VM015:00/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntopyyntö 12.10.2020, VM015:00/2020, VN/813/2020

ALUEHALLINTOVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN, RAHANPESUN SELVITTELYKESKUKSESTA ANNETUN LAIN SEKÄ PANKKI- JA MAKSUTILIEN VALVONTAJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN 6 §:N MUUTTAMISESTA.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Etelä-Suomen aluehallintoviraston (jäljempänä aluehallintovirasto) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lähtökohtaisesti aluehallintovirasto kannattaa luonnoksessa ehdotettuja lakimuutoksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin. Aluehallintovirasto pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja perusteltuina, ja suurimmilta osin se kannattaakin ehdotettuja muutoksia sellaisenaan. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan pidä pelkästään luonnoksessa esitettyjä lakimuutoksia riittävinä. Aluehallintovirasto on tunnistanut joitain sellaisia rahanpesulain muutostarpeita, joita ei ole käsitelty luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Tällaisia muita tarpeellisia muutoksia olisi esimerkiksi aluehallintovirastolle säädettävä mahdollisuus pyytää veloitteidenhoitoselvitystietoja kaikista valvomistaan ilmoitusvelvollisista sekä toimivalta kieltää ilmoitusvelvollista harjoittamasta toimintaa rekisteröitymättä aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriin. Aluehallintovirasto on ottanut kantaa luonnoksessa ehdotettujen lakimuutosten ulkopuolisiin muutostarpeisiin lausunnon lopussa olevassa omassa kappaleessaan.

1 Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta: Pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettavat tiedot

Aluehallintovirasto kannattaa esitettyjä korjauksia PMJ-lain 6 §:ään sellaisenaan. Esitetty lakimuutos tuo selkeyttä siihen, mitä tietoja tulisi tallentaa pankki- ja maksutilirekisteriin tilinhaltijan ollessa oikeushenkilö.

2 Rahanpesulakiin sisältyvät 1 luvun 4 §:n määritelmät

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan täsmennettäväksi rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 9 kohtaan sisältyvää trustin määritelmää lisäämällä siihen trustin kaltaiset oikeudelliset järjestelyt. Lisäksi hallituksen esityksessä täsmennetään ulkomaisen trustin tosiasiallisen edunsaajan käsitettä.

Aluehallintovirasto kannattaa trustin määritelmän täsmentämistä lisäämällä siihen trustin kaltaiset oikeudelliset järjestelyt. Täsmennys on tarpeen täydentämään neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa.

Samoin perustein aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 1 luvun 6 §:ään sisältyvän ulkomaisen trustin tosiasiallisen edunsaajan käsitteen täsmennystä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutosta poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmään, joka sisältyy rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohtaan. Aluehallintovirasto kannattaa säännökseen ehdotettua täsmennystä, jonka mukaan henkilöä pidettäisiin poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, jos merkittävässä julkisessa tehtävässä toimimisen päättymisestä on kulunut 12 kuukautta tai vähemmän. Aluehallintovirasto kuitenkin 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. Mikäli ilmoitusvelvollisen edellyttäisiin jatkavan poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyviä tehostettuja tuntemistoimia aikarajasta riippumatta aina siihen asti, kunnes kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä, ehdotuksen perusteluita olisi syytä täsmentää esimerkein, milloin tällaisen riskin voidaan katsoa edelleen jatkuvan mainitun 12 kuukauden jälkeen.

Aluehallintovirasto kannattaa myös 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.

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 13 kohdan a alakohdan muuttamista hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyllä tavalla. 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.

Aluehallintovirasto pitää pöytälaatikkopankkia koskevan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 19 kohdan lisäämistä tarpeellisena. Ehdotettu määritelmä on riittävän selkeä ja informatiivinen.

3 Riskiarvio

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään ilmoitusvelvollisen riskiarviota koskevan rahanpesulain 2 luvun 3 §:n muuttamista. Lähtökohtaisesti aluehallintovirasto pitää ilmoitusvelvollisen riskiarviolle annettavia toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja valvonnan sisältövaatimuksia kannatettavina, sillä ne ohjaavat ilmoitusvelvollisen riskiarviota oikeaan suuntaan. Kuitenkin sisältövaatimusten konkreettinen tulkinta ja vaatimustenmukaisuuden valvonta ja arviointi jää valvojalle, eli aluehallintoviraston valvottavien osalta aluehallintovirastolle.

Aluehallintovirastolla valvoo hyvin moninaista ilmoitusvelvollisten joukkoa aina pörssiyrityistä yhden hengen pienyrittäjiin, joten samalla myös ilmoitusvelvollisten riskiarvioiden taso ja konkreettinen tarve vaihtelee huomattavasti. Ilmoitusvelvollisten suuren määrän, koon ja vaihtelevien tehtävien vuoksi yksiselitteisen ohjeen antaminen riskiarvion laatimiseksi on mahdotonta.

Aluehallintoviraston näkökulmasta olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa siihen, millaiset riskiarviovaatimukset erilaisille yrityksille asetetaan. 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. Tällä hetkellä lain esitöissä ei huomioida sitä, että rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitusvelvolliset poikkeavat toisistaan hyvin paljon, eikä siinä anneta esimerkkejä erilaisille ilmoitusvelvollisille riittävästä riskiarvioista.

Vaikka riskiarvion sisällöstä ei säädetäkään tarkasti laissa liikkumavaran mahdollistamiseksi, aluehallintovirasto pitää tarpeellisenä uusien riskiarvioon liittyvien vaatimusten ja termien avaamista vähintäänkin lain esitöissä. Esimerkiksi ehdotettuun rahanpesulain 2 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan sisältyvä ”riskienhallintaa koskevien mallimenetelmien kehittäminen” vaatii aluehallintoviraston käsityksen mukaan tarkempaa määrittelyä. Lisäksi ”työntekijöiden taustaselvityksen” käsite on välttämätöntä määrittää joko laissa tai sen esitöissä. Nyt luonnoksesta ei ilmene se, tarkoitetaan taustaselvityksellä Suojelupoliisiin suorittamaa turvallisuusselvitystä vai yrityksen omia mahdollisia toimia työntekijän taustan selvittämiseksi, esimerkiksi haastatteluja, luottotietojen tarkastamista tai todistusten hankkimista. Lisäksi taustaselvityksen voi mieltää käsittävän esimerkiksi rekrytointifirman ilmoitusvelvollisen puolesta suorittamaan työntekijän haastattelun, kyvykkyyden ja soveltuvuuden testaamisen tai asiakirjojen ja dokumenttien tarkastamisen. Lisäksi ennen lainmuutoksen voimaantuloa tulisi olla selvää, voiko tai tuleeko taustaselvitysten kohdistua jo voimassa oleviin työsuhteisiin.

Lisäksi luonnoksessa hallituksen esitykseksi mainitaan, että toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulee sisältää vaatimuksenmukaisuuden hallinnan sekä vaatimuksenmukaisuudesta vastaavaan henkilön nimittämisen johdon tasolla, jos nämä ovat perusteltuja ilmoitusvelvollisen toiminnan luonne ja koko huomioon ottaen. Ilmeisesti säännös antaisi tietyille ilmoitusvelvollisille riskiarvioon helpotuksia, mutta kohdassa jää epäselväksi, mitä vaatimuksenmukaisuuden hallinnalla tarkoitetaan. Tarkoitetaanko vaatimustenmukaisuuden hallinnalla koko riskienhallintaprosessia vai ainoastaan riskiarviosta vastaamista? Samalla herää myös kysymys siitä, voiko ilmoitusvelvollinen vastuuttaa riskiarvioprosessin yrityksen työntekijälle, jos vaatimuksenmukaisuus vastuutetaan johdolle.

Aluehallintovirasto kannattaa riskiarviota koskevia lainmuutoksia, mutta lainsäätäjän tulee huolehtia, että uudet käsitteet ja vaatimukset tulevat vähintään lain esitöissä riittävästi määritellyiksi.

4 Asiakkaan tunteminen

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 3 luvun 1 §:ään ehdotettua lisäystä ulottaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien huomioiminen nimenomaisesti myös kehitteillä oleviin tuotteisiin, palveluihin, liiketoimiin, jakelukanaviin ja teknologioihin. Ilmoitusvelvollisen on tärkeää huomioida mahdolliset näihin liittyvät riskit jo kehittämisvaiheessa, ja muutoksella täsmennetään säännöstä vastaamaan kansainvälisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen standardeja kuten ne ovat FATF:n suosituksissa määritelty.

Rahanpesulain 3 luvun 2 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momenttiin lisättäisiin kieltö pitää anonyymeja tai tekaistuilla nimillä toimivia asiakkaita. Vaikka aluehallintovirasto ei suorittamassaan valvonnassa ole havainnut valvottavillaan olevan anonyymeja asiakkaita,

aluehallintovirasto kannattaa nimenomaisen kiellon lisäämistä lakitekstiin. Kielto vastaa FATF:n suositusta ja ulottuu koskemaan jokaista rahanpesulain mukaista ilmoitusvelvollista.

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.

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.

Yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevaan rahanpesulain 3 luvun 8 §:ään ehdotetaan lisättävän nimenomainen kiello noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä, mikäli ilmoitusvelvollinen havaitsee poikkeuksellisia tai epäilyttäviä liiketoimia. Aluehallintovirasto pitää ehdotusta hyvänä, mutta katsoo, ettei tämä lisäys yksinään riitä selkeyttämään yksinkertaistettuun tuntemisvelvollisuuteen liittyvää epäselvää asiantilaa.

Yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuus ja sen sisältö ja soveltuminen ovat herättäneet epätietoisuutta niin ilmoitusvelvollisten kuin valvojenkin keskuudessa. Rahanpesulain 3 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset asiakkaista, tuotteista, palveluista ja vastaavista, joihin voi liittyä vähäinen rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski sekä näissä tilanteissa noudatettavista menettelyistä. Sanottua valtioneuvoston asetusta ei kuitenkaan ole annettu, eikä lain esityöt (HE 228/2016 vp) tarjoa riittävän konkreettisia esimerkkejä yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden soveltamisesta. Koska sanottua asetusta ei ole annettu, valvontaviranomaisen on hyvin vaikeaa ohjeistaa ilmoitusvelvollisia yksinkertaistetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden soveltamisessa. Valvojan on myös vaikeaa arvioida sitä, onko yksinkertaistetun tuntemisvelvollisuuden noudattaminen tietyn asiakassuhteen kohdalla ollut perusteltua ja riittävää. Aluehallintoviraston kokemuksen mukaan lähes poikkeuksetta ilmoitusvelvolliset arvioivat omiin asiakkaisiinsa tai heidän suorittamiin liiketoimiin liittyvän keskimääräistä matalamman rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskin tai ei riskiä lainkaan, vaikka objektiivisesti arvioiden riski olisi kuitenkin olemassa. Tämän vuoksi nykytilaa, jossa yksinkertaistettu tuntemisvelvollisuuden käyttö on sidottu ilmoitusvelvollisen omaan riskiarvioon, eikä tarkempia säännöksiä riskien arvioimiseksi ole annettu, ei voida pitää tyydyttävänä. Tarkempia säännöksiä olisi tarpeen antaa myös niistä menettelytavoista, joita ilmoitusvelvollinen voi soveltaa yksinkertaistettuna tai kevennettynä todellisen matalan riskin asiakassuhteissaan. Tämän vuoksi mainittu asetusta tulisi pikimmiten antaa, tai jos sitä ei katsota tarpeelliseksi, tätä koskeva maininta tulisi poistaa laista. Tällöin, ilman laintasoista ohjausta, vastuu yksinkertaistetun asiakkaan tuntemisvelvollisuuden tulkinnasta ja käyttömahdollisuuksista jäisi yksiselitteisesti valvojalle.

5 Epäilyttäviä liiketoimia koskeva salassapitovelvollisuus ja salassapitovelvollisuutta koskevat poikkeukset

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 saumatonta, eikä konsernin sisäinen tietojenvaihto aluehallintoviraston käsityksen mukaan vaarantaisi ilmoituksen käsittelyä.

6 Yhteisön velvollisuus pitää yllä tosiasiallisia edunsaajiaan koskevia tietoja

Aluehallintovirasto kannattaa ehdotettua rahanpesulain 6 luvun 2 §:n muutosta, jossa pykälän 1 momenttiin lisättäisiin valvontaviranomaisille ja rahanpesun selvittelykeskukselle oikeus päästä tosiasiallisia edunsaajia koskeviin tietoihin ilman aiheetonta viivytystä. Ehdotettu lakimuutos on tarpeellinen, ja osaltaan se tarjoaa valvontaviranomaisille keinon tehostaa ilmoitusvelvollisten valvontaa.

7 Ilmoitusvelvollisen sivuliikkeet ja muut yhtiöt

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulain 9 luvun 2 §:ään 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 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 lisäys selkeyttää ilmoitusvelvollisen asemaa ja vastuuta tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisella on toimipaikkoja muissa jäsenvaltioissa.

8 Muut rahanpesulain muutostarpeet

Aluehallintovirasto on tunnistanut joitain sellaisia rahanpesulain muutostarpeita, joita ei ole huomioitu luonnoksessa hallituksen esitykseksi, mutta jotka se katsoo aiheelliseksi ottaa mukaan tähän hallituksen esitykseen. Aluehallintovirasto pitää lainsäädännöllisenä puutteena sitä, ettei sillä ole toimivaltaa kieltää ilmoitusvelvollista harjoittamasta toimintaa rekisteröitymättä aluehallintoviraston pitämään rahanpesun valvontarekisteriin. Lisäksi puutteena voidaan pitää sitä, ettei laki mahdollista luotettavuus selvitysten tekemistä kaikilla aluehallintoviraston valvomilla sektoreilla toimivista ilmoitusvelvollisista. Kyseiset muutostarpeet koskevat ainoastaan aluehallintoviraston valvontaa ja valvomia ilmoitusvelvollisia, ja ne ovat tarpeen aluehallintoviraston valvonnan tehokkaaksi toteuttamiseksi. Lisäksi rahanpesulaki kaipaasi kiireellistä selventämistä liittyen etätunnistamistilanteisiin.

Rahanpesulaissa on tarvetta myös laajemmalla pohjalla tehtäviin muutoksiin, joiden työstäminen perusteellisesti kyseisen ehdotetun hallituksen esityksen aikataululla ei ole tarkoituksenmukaista.

8.1 Aluehallintoviraston valvottavien luotettavuuden selvittäminen

Voimassa oleva rahanpesulaki perustuu pitkälti riskiperusteisuuteen. Esimerkiksi valvontaviranomaisilta edellytetään valvojakohtaisen riskiarvion laatimista sekä valvonnan riskiperusteista kohdentamista. Nyt voimassa oleva laki ei kuitenkaan mahdollista kaikkien ilmoitusvelvollisia koskevien tarpeellisten tietojen saamista valvonnan riskiperusteiseksi kohdentamiseksi.

Tällä hetkellä aluehallintovirasto laatii luotettavuus selvityksiä vain osalla sen valvomista toimialasektoreista. Rahanpesun valvontarekisteriin hakeutuvista ilmoitusvelvollisista luotettavuus selvitys laaditaan ainoastaan valuutanvaihtajista sekä yrityspalvelun tarjoajista. Lisäksi luotettavuus selvitys laaditaan aluehallintoviraston toimilupavalvottavista perintätoiminnan harjoittajista, luotonantajista sekä kiinteistön- ja vuokrahuoneistonvälittäjistä kyseisten toimialojen rekisteröintiedellytysten täyttymisen arvioimiseksi. Muilla aluehallintoviraston valvomilla sektoreilla luotettavuus selvityksiä ei laadita lainkaan.

Rahanpesulainsäädännön tulisi mahdollistaa luotettavuus selvityksen laatimisen aluehallintoviraston oman harkinnan mukaan kaikista sen valvomiin ilmoitusvelvollisiin kuuluvista toimijoista. Valvonnan tehostamiseksi ja riskiperusteiseksi suuntaamiseksi olisi välttämätöntä, että rahanpesulaissa nimenomaisesti säädettäisiin aluehallintoviraston oikeudesta laatia kaikkia valvomiaan ilmoitusvelvollisia koskien luotettavuus selvitys omaan käyttöönsä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja valvontaa varten. Ehdotettu lakimuutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi säätämällä asiasta kokonaan uudessa pykälässä valvontaa koskevassa rahanpesulain 7 luvussa. Säännös tulisi muotoilla siten, että se mahdollistaisi luotettavuus selvityksen laatimisen valvontaviranomaisen harkinnan mukaan kenestä tahansa valvottavasta ja milloin tahansa; luotettavuus selvityksen laatimista ei tulisi kytkeä esimerkiksi valvontarekisteriin hakeutumiseen tai rekisterissä jo oleviin toimijoihin, vaan luotettavuus selvitys tulisi voida laatia myös niistä toimijoista,

jotka rahanpesulain vastaisesti harjoittavat toimintaa kuulumatta mihinkään valvontaviranomaisen rekisteriin.

8.2 Aluehallintoviraston toimivalta kieltää harjoittamasta toimintaa rekisteröitymättä rahanpesun valvontarekisteriin

Aluehallintovirasto pitää lainsäädännöllisenä puutteena sitä, ettei sillä ole valtuuksia kieltää toimintaa, jota harjoitetaan rekisteröitymättä rahanpesun valvontarekisteriin. Nykyisin tällainen toiminnan kieltäminen on mahdollista ainoastaan niiden alojen osalta, joiden rekisteröintivelvollisuudesta on säädetty erillislaeissa. Rahanpesulain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan aluehallintovirasto voi määrätä rikemaksun sille, joka laiminlyö velvoitteen hakea rekisteröitäväksi rahanpesun valvontarekisteriin. Rahanpesulain 5 luvun 6 §:n mukaan aluehallintovirasto poistaa ilmoitusvelvollisen rahanpesun valvontarekisteristä, jos ilmoitusvelvollinen ei enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan voi varsinaisesti kieltää toimintaa, jos toiminnanharjoittaja jatkaisi toimintaansa rekisteristä poistamisen jälkeen tai jota tämä harjoittaa hakeutumatta rahanpesun valvontarekisteriin alun alkaenkaan. Rikemaksun määräämisen jälkeen ei aluehallintovirasto myöskään voisi enää määrätä samasta asiasta uutta hallinnollista sanktiota. Uusien hallinnollisten sanktioiden määrääminen jatkuvasta rekisteröintivelvoitteen vastaisesta toiminnan harjoittamisesta siten, että sanktiossa huomioitaisiin aina uusi ajankohta, ei myöskään olisi tehokas eikä tarkoituksenmukainen tapa puuttua rekisteröitymättä harjoitettavaan toimintaan.

Rahanpesun valvontarekisterin tarkoituksena on ollut saada kootuksi kaikki loputkin ilmoitusvelvolliset valvontaviranomaisen rekisteriin ja siten tehostaa aluehallintoviraston valvontaa. Jotta tämä tarkoitus toteutuisi, aluehallintovirasto pitää tarpeellisena säätää sitä koskevat valtuudet kieltää toiminta, jota harjoitetaan rekisteröitymättä. Kiellon tehosteeksi aluehallintoviraston tulisi voida asettaa uhkasakko.

Aluehallintoviraston oikeudesta kieltää rekisteröitymättä harjoitettava toiminta olisi luontevaa säätää omassa pykälässään joko valvontarekisteriä koskevassa luvussa 5 tai muiden pakkokeinojen ohella valvontaa koskevassa luvussa 7. Säännös voisi kuulua seuraavasti: "Aluehallintoviraston on kiellettävä sellainen toiminnan harjoittaminen, jota harjoitetaan tämän luvun/lain 5 luvun vastaisesti ilman rekisteröintiä. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös tällaista toimintaa harjoittavan palveluksessa olevaan henkilöön tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa. Aluehallintoviraston on tehostettava kieltoa uhkasakolla, jollei se erityisestä syytä ole tarpeetonta. Uhkasakosta säädetään muutoin uhkasakkolaissa (1113/1990)."

8.3 Etätunnistamiseen liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus

Eräs selventämistä kaipaava rahanpesulain säännös on etätunnistamiseen liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus. Säännös on aiheuttanut tulkintaongelmia niin ilmoitusvelvollisten keskuudessa kuin aluehallintovirastossakin, eikä tulkintaa ole helpottanut se, ettei valtioneuvoston asetuksella ole annettu tarkempia säännöksiä tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta.

Nyt voimassa olevan rahanpesulain 3 luvun 11 § ei anna selkeää vastausta siihen, onko pykälässä ollut tarkoitus säätää etätunnistamiseen liittyvästä kokonaisvaltaisesta tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta vai onko tarkoituksena ollut säätää ainoastaan niistä lisäkeinoista, joita ilmoitusvelvollisen tulee etätunnistamistilanteessa noudattaa.

Aluehallintovirasto on vakiintuneesti katsonut, että etätunnistustilanteisiin liittyy tehostettu tuntemisvelvollisuus. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan kyse on asiakkaan kokonaisvaltaisesta tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta, eikä rahanpesulain 3 luvun 11 §:ssä etätunnistamistilanteessa säädettyjen keinojen käyttäminen, kuten asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen vahvalla sähköisellä tunnistusmenetelmällä, ole yksinään riittävä keino etätunnistamiseen liittyvän kohonneen rahanpesuriskin poistamiseksi. Vaikka asiakkaan henkilöllisyys todennettaisiin luotettavana pidetyllä tavalla etänä, aluehallintoviraston käsityksen mukaan ilmoitusvelvollisen tulee hankkia asiakasta koskevat rahanpesulain 3 luvun 3 §:n tuntemistiedot sekä suorittaa asiakasta koskeva jatkuva seuranta korostetun huolellisesti.

Aluehallintoviraston kantaa on ilmoitusvelvollisten taholta kritisoitu siitä syystä, ettei etätunnistamista mainita nimenomaisesti tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevassa rahanpesulain 3 luvun 10 §:ssä, eikä valtioneuvosto ole myöskään antanut pykälän 2 momentissa mainitulla asetuksella tarkempia säännöksiä tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta. Tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskien etätunnistaminen mainitaan vain rahanpesulain 3 luvun 11 §:n otsikossa ("Etätunnistamiseen liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus"). Sen sijaan rahanpesulain 3 luvun 11 §:n tekstissä tehostettua tuntemisvelvollisuutta ei mainita lainkaan, vaan pykälässä säädetään menettelytavoista, joita ilmoitusvelvollisen on noudatettava etätunnistamistilanteissa.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan etätunnistamiseen liittyvässä tehostetussa tuntemisvelvollisuudessa on kyse merkittävästä tulkintakysymyksestä, joka lainvalmistelijoiden tulisi ottaa huomioon tässä hallituksen esityksessä. Aluehallintovirasto ehdottaa asiantilan selventämistä siten, että tehostettu tuntemisvelvollisuus säädettäisiin nimenomaisesti koskemaan etätunnistustilanteita. Selvennys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä rahanpesulain 3 luvun 11 §:ään uusi 1 momentti, joka voisi kuulua seuraavasti "Ilmoitusvelvollisen on sovellettava tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi, jos asiakas ei ole läsnä tunnistettaessa ja henkilöllisyyttä todennettaessa." Lisäksi pykälässä säädettäisiin nykyistä säännöstä vastaavasti niistä lisäkeinoista, joita etätunnistustilanteessa asiakkaan tunnistamiseksi ja henkilöllisyyden todentamiseksi tulee käyttää.

Mikäli lainsäätäjä kuitenkin katsoo, ettei sen tarkoituksena ole ollut säätää etätunnistamistilanteisiin liittyvästä kokonaisvaltaisesta, koko asiakassuhdetta koskevasta tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta, eikä lainsäätäjä katso tästä säätämistä tarpeelliseksi, rahanpesulain 3 luvun 11 §:n otsikko tulisi sen harhaanjohtavuuden vuoksi muuttaa. Tässä tapauksessa otsikossa ei tulisi mainita lainkaan sanoja ”tehostettu tuntemisvelvollisuus”, vaan uusi otsikko voisi kuulua esimerkiksi ”Etätunnistamistilanteessa noudatettavat menettelytavat”. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan kannata tällaista ratkaisua, ja mikäli tällaiseen ratkaisuun päädyttäisiin, aluehallintovirasto toivoo, että valvontaviranomaisten kannanotot otettaisiin asiassa huomioon.

Yksikön päällikkö Marko Peltonen

Ylitarkastaja Raisa Badiali

Jakelu Lausuntopalvelu.fi

Tämä asiakirja ESAVI/28877/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/28877/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Badiali Raisa 23.11.2020 12:39

Ratkaisija Peltonen Marko 23.11.2020 12:44

Badiali Raisa
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Etelä-Suomen
aluehallintovirasto/Elinkeinovalvonta