

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

Valtiovarainministeriö on 12.10.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa 9.10.2020 päiväystä 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. Lausuntopyynnössä pyydetyn mukaisesti lausuntoni annetaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntonani totean seuraavan.

1 Yleistä

Rahanpesua ja terrorismin rahoitusta pyritään torjumaan sekä rikosoikeudellisin keinoin että ennaltaehkäisemällä rahoitusjärjestelmän käyttämistä mainittuihin tarkoituksiin. Ensiksi mainittua lähestymistapaa ilmentää Euroopan unionin tasolla muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1673 rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin. Jälkimmäistä lähestymistapaa ilmentävät puolestaan muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta, jäljempänä neljäs rahanpesudirektiivi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta, jäljempänä viides rahanpesudirektiivi.

Neljäs rahanpesudirektiivi on pantu Suomessa kansallisesti täytäntöön muun muassa säätämällä laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017), jäljempänä rahanpesulaki, ja laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017). Kumpikin laki on tullut voimaan 3.7.2017. Viides rahanpesudirektiivi on pantu Suomessa kansallisesti täytäntöön muun muassa säätämällä laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019). Tuo laki on tullut voimaan 1.5.2019.

Käsillä olevassa lausuntopyyntössä on kysymys sellaisista hallituksen esityksen luonnoksen muotoon laadituista edellä mainittujen lakien muutosehdotuksista, joiden tarve on noussut esiin neljännen rahanpesudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa nyttemmin havaittujen puutteiden vuoksi.

Esitysluonnoksen mukaan puutteiden havaitsemisen taustalla on ollut ensinnäkin Euroopan unionin komission Suomea vastaan käynnistämä neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoon liittyvä rikkomusmenettely, jonka komissio on tosin Suomen vastauksen jälkeen päättänyt 14.5.2020 lopettaa. Komission kiinnitettyä perustellussa mielipiteessään erityistä huomiota direktiivin joihinkin säännöksiin Suomen vastauksessa oli ilmoitettu, että hallitus aikoi arvioida tarvetta mahdollisiin lainsäädännön täsmentämissiin. Lisäksi taustalla on ollut Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) rahanpesun ja terrorismin vastaisen toimintaryhmän (FATF) huhtikuussa 2019 julkaistu raportti sen vuosina 2018 - 2019 suorittamasta Suomen maa-arvioinnista ja sen sisältämät Suomelle osoitetut suositukset. Suomi on FATF:n tehostetussa seurannassa ja sen on määräajoin toimitettavien seurantaraporttien raportoitava FATF:lle edistymisestään suositusten täyttämiseksi. Niin ikään taustalla on ollut valtiovarainministeriön kevään ja kesän 2020 aikana suorittama kartoitus, jossa se on keskeisiltä kotimaisilta toimijoilta selvittänyt rahanpesulainsäädännön muutostarpeita. Esitysluonnoksen mukaan kartoituksessa esiin nousseisiin muutostarpeisiin liittyen muutama teknisluonteinen muutosehdotus on sisällytetty jo esitysluonnokseen ja osaa muista lainmuutostarpeista tullaan käsittelemään asetettavassa valtiovarainministeriön työryhmässä.

Esitysluonnoksen mukaan siinä ehdotetaan lainmuutoksia vain teknisluontoisimpien muutostarpeiden osalta.

Tehtäviini ylimpänä laillisuusvalvojana ei sinällään kuulu ryhtyä arvioimaan, mitkä edellä mainituissa asiayhteyksissä esille tulleista muutostarpeista ovat sellaisia, että niihin vastaavat lainmuutosehdotukset on ollut tarpeen sisällyttää jo käsillä olevaan esitysluonnokseen. Totean kuitenkin, että pelkästään käsillä oleva esitysluonnos ei tarjoa mahdollisuutta edellä kerrotun arvioimiseen myöskään muille tahoille. Eduskunnan tiedonsaannin kannalta olisi tarpeen, että yleisesti kerrotaan myös se, mitä mahdollisia havaittuja muutostarpeita on jatkovalmistelussa.

2 Yksityiskohtaiset huomautukset

Asiallisesti tarkasteltuna esitysluonnos sisältää ehdotukset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) annetun lain muuttamisesta, rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017)

annetun lain muuttamisesta sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019) annetun lain yksittäisen pykälän muuttamisesta. Tämä käy asianmukaisesti ilmi luonnostellun hallituksen esityksen nimikkeestä. Sen sijaan esitysluonnoksen sisältämien lakiehdotusten 1 ja 2 nimikkeistä tämä ei käy asianmukaisesti ilmi. (Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 16.8)

2.1 Poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvät rahanpesulain muutosehdotukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun ohella poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmän sisältävän rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan johdantokappaleen muuttamista sekä poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvää tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevan rahanpesulain 3 luvun 13 §:n 1, 3 ja 4 momenttien muuttamista.

Esitysluonnoksen perustelujen (s. 10 ja 14) mukaan näiden muutosehdotusten taustalla on puute, joka on havaittu neljännen rahanpesudirektiivin 22 artiklan kansallisessa täytäntöönpanossa. Mainitussa artiklassa säädetään:

”Kun poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö ei enää toimi jäsenvaltion tai kolmannen maan antamassa merkittävässä julkisessa tehtävässä tai kansainvälisen järjestön antamassa merkittävässä julkisessa tehtävässä, ilmoitusvelvollisten on vähintään 12 kuukauden ajan otettava huomioon kyseiseen henkilöön liittyvä jatkuva riski ja sovellettava asianmukaisia riskialttiuteen perustuvia toimenpiteitä siihen asti, kun kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä.”

Artiklan mukaan kyseisten henkilöiden osalta on siis otettava huomioon riskin jatkuminen myös edellä mainitun 12 kuukauden jo kuluttua umpeen. Nykyinen rahanpesulain 3 luvun 13 § on epäilemättä esitysluonnoksessa todetuin tavoin puutteellinen edellä kerrotussa suhteessa. Nähdäkseni 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.

Esitysluonnoksen mukaan edellä mainitun määritelmäsäännöksen johdantokappaleessa säädettäisiin: ”poliittisesti vaikutusvaltaisella henkilöllä luonnollista henkilöä, joka toimii tai on toiminut merkittävässä julkisessa tehtävässä ja tehtävän päättymisestä on kulunut 12 kuukautta tai vähemmän.”

Säännökseen ehdotettu muutos olisi siihen lisättävä tarkennus ”ja tehtävän päättymisestä on kulunut 12 kuukautta tai vähemmän”.

Esitysluonnoksen mukaan edellä mainitun tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevan pykälän 1, 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin:

”Ilmoitusvelvollisella tulee olla asianmukaiset riskiperusteiseen arviointiin pohjautuvat menettelyt sen toteamiseksi, onko asiakas asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja [tai onko hän ollut] poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani. (Ehdotettu poisto hakasulkeissa)

- - - - -

Jos asiakas tai asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja on [tai on ollut] poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, tällaisen henkilön perheenjäsen tai henkilö, jonka tiedetään olevan tällaisen henkilön yhtiökumppani: 1) ilmoitusvelvollisen ylemmän johdon on hyväksyttävä asiakassuhteen aloittaminen tällaisen henkilön kanssa; 2) ilmoitusvelvollisen on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet saadakseen selvityksen sellaisen varallisuuden ja varojen alkuperästä, jotka liittyvät kyseiseen asiakassuhteeseen tai liiketoimeen; ja 3) ilmoitusvelvollisen on järjestettävä tehostettu jatkuva asiakassuhteen seuranta. (Ehdotettu poisto hakasulkeissa)

Henkilöä ei enää pidetä poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, kun hän ei ole toiminut merkittävässä julkisessa tehtävässä vähintään vuoteen. Ilmoitusvelvollisten on vähintään vuoden ajan otettava huomioon kyseiseen henkilöön liittyvä jatkuva riski ja sovellettava edellä 1, 2 ja 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä siihen asti, kun kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä.”

Pykälän 4 momenttiin tehtävä muutos olisi siihen lisättävä virke: ”Ilmoitusvelvollisten on vähintään vuoden ajan otettava huomioon kyseiseen henkilöön liittyvä jatkuva riski ja sovellettava edellä 1, 2 ja 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä siihen asti, kun kyseiseen henkilöön ei enää katsota liittyvän poliittisesti vaikutusvaltaiselle henkilölle ominaista riskiä”.

Nähdäkseni 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”. Eikö sanottu seuraa jo määritelmäsäännöksestä? 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/1 vuoden virstanpylvään kohdalla.

Esitysluonnoksen sisältämän 1. lakiehdotuksen johtolauseessa ei ole otettu huomioon, että rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan johdantokappaletta on muutettu lailla 573/2019.

2.2 Kirjanpitolain konserniyrittäjien määrittelyä tukeutuva rahanpesulain muutosehdotus

Neljännän rahanpesudirektiivin 3 artiklan 15 kohdan mukaan konsernilla tarkoitetaan ”yritysten ryhmää, johon kuuluu emoyritys, sen tytäryritykset ja yritykset, joissa emoyrityksellä tai sen tytäryrityksillä on omistusyhteys, sekä yrityksiä, jotka ovat yhteydessä toisiinsa direktiivin 2013/34/EU 22 artiklassa tarkoitetulla tavalla”.

Neljännän rahanpesudirektiivin 45 artiklan 8 kohdan mukaan: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että konsernin sisäinen tietojenvaihto on sallittua. Rahanpesun selvittelykeskukselle toimitettavat tiedot epäilyistä, että varat ovat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä tai liittyvät terrorismin rahoitukseen, välitetään koko konsernille, jollei rahanpesun selvittelykeskus anna muita ohjeita”.

Rahanpesulaissa ei ole konsernin määrittelyä. Rahanpesulain eräissä säännöksissä operoidaan kuitenkin konsernin käsitteellä, esimerkiksi lain 3 luvun 7 §:ssä, 8 luvun 4 §:ssä ja 9 luvun 1 §:ssä.

Konsernin määrittelyä sisällyttämistä rahanpesulakiin ei ehdoteta myöskään käsillä olevassa esitysluonnoksessa.

Sen sijaan esitysluonnoksessa ehdotetaan rahanpesulain 4 luvun 4 §:n 2 momentin muuttamista. Mainituksessa pykälässä säädetään epäilyttäviä liiketoimia koskevasta salassapitovelvollisuudesta ja salassapitovelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Muutosehdotusta perustellaan esitysluonnoksessa (s. 14) neljännän rahanpesudirektiivin 45 artiklan 8 kohdan säännöksellä.

Esitysluonnoksen mukaan rahanpesulain 4 luvun 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin:

”Edellä 1 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitusvelvollinen saa luovuttaa tiedon siitä, että 1 §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tehty, ja tiedot ilmoituksen sisällöstä toiselle kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetulle konserniyrittäjälle. Tiedon saa luovuttaa myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetussa laissa (699/2004) tarkoitetulle muulle samaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymään tai muuten samaan konserniin kuuluvalla Suomessa tai toisessa ETA-valtiossa toimiluvan saaneelle yhteisölle sekä samaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvalla muussa kuin ETA-valtiossa toimiluvan saaneelle yhteisölle, jos yhteisöä koskevat tätä lakia vastaavat velvollisuudet ja yhteisöä valvotaan näiden velvollisuuksien noudattamisessa.”

Momenttiin tehtäviä muutoksia olisivat muiden ohella siihen lisättävät ilmaisut ”toiselle kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulle konserniyritykselle” tai ”muuten samaan konserniin kuuluvalle”.

Esitysluonnoksessa (s. 14 - 15) 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.

2.3 Alemman tasoiseen säädökseen viittaamiselle perustuva rahanpesulain muutosehdotus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rahanpesulain 7 luvun 1 §:n muuttamista ottamalla siihen uusi momentti:

”Tasavallan presidentin asetuksella eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (500/2018) on säädetty eräiden tämän lain mukaisten tehtävien hoitaminen Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja Ålands Lotteriinspektion -nimiselle viranomaiselle.”

Esitysluonnoksessa (s. 15) muutosta perustellaan sillä, että sen myötä rahanpesulaista tulisivat nykyistä selkeämmin ilmi kaikki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta valvontaa tekevät viranomaiset.

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. (Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 19.1.2). Ahvenanmaata koskevaan erilliseen sääntelyyn voidaan lakiesityksessä viitata yleisemmin ja käsitellä asiaa tarkemmin perusteluissa.

2.4 EU-säädökseen viittaamiselle perustuva rahanpesulain muutosehdotus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rahanpesulain 9 luvun 2 §:n 3 momentin siirtämistä sen 4 momentiksi sekä momentin muuttamista seuraavasti:

”Jos kyseisen valtion lainsäädäntö ei salli asiakkaan tuntemiseksi tässä laissa säädettyjen menettelyjen noudattamista, ilmoitusvelvollisen tulee ilmoittaa tästä valvontaviranomaiselle ja asianajajayhdistykselle. Ilmoitusvelvollisen tulee lisäksi varmistaa, että sen sivuliikkeet ja enemmistöomisteiset tytäryritykset toteuttavat komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/758 mukaisia vähimmäistoimia ja lisätoimenpiteitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi kyseisessä valtiossa.”

Momenttiin tehtävä muutos olisi siihen lisättävä virke: ”Ilmoitusvelvollisen tulee lisäksi varmistaa, että sen sivuliikkeet ja enemmistöomisteiset tytäryritykset toteuttavat komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/758 mukaisia vähimmäistoimia ja lisätoimenpiteitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi kyseisessä valtiossa.”

Ehdotetun kaltainen viittaaminen EU-säädökseen käyttämättä muotoa ”siitä ja siitä” annettu komission delegoitu asetys poikkeaa säädösten valmistelua koskevista ohjeista. (Ks. Lainkirjoittajan opas kohta 19.2.2)

3 Lopuksi

Edellä kerrotun lisäksi hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen kiinnittää muutenkin huomiota säädösten valmistelua koskevien ohjeiden noudattamiseen. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 4) esimerkiksi viitataan viidenteen rahanpesudirektiiviin sen kutsumanimikkeellä, mutta tuon säädöksen virallista nimikettä ei mainita lainkaan esitysluonnoksen perusteluissa.

Säätämisyjärjestysperusteluita 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.

Vielä tuon esiin huomioni siitä, että esitysluonnoksessa (s. 18) kerrotun mukaan 3.7.2017 voimaan tulleen rahanpesulain sisältämien asetuksenantovaltuuksien nojalla annettavaksi tarkoitettuja, keväällä 2018 luonnosvaiheessa lausuntokierroksella olleita valtioneuvoston asetuksia ei ole vielä annettu.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto

Sihto Juha

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti