

Asia: VN/25829/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rahanpesulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesulakia ja samalla myös rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin sekä finanssivalvonnasta annettuun lakiin tehtäisiin rahanpesulain muutoksista johtuvat muutokset. Muutostarpeiden taustalla ovat neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanossa sekä FATF:n maa-arvioinnissa esiin tulleet puutteet sekä kansallisesti havaitut tarpeet. Rahanpesulakiin ehdotetaan lisättäväksi epäilyttävän liiketoimen, asiakkaan ja asiakassuhteen määritelmät sekä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmää laajennettaisiin. Asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita täsmennettäisiin. Rahanpesun selvittelykeskukselle annettaisiin oikeus saada pyynnöstä valvojan riskiarvio ja ilmoitusvelvollisten riskienhallintaa koskevia vaatimuksia lisättäisiin. Valvojille annettaisiin toimivalta valvoa ilmoitusvelvollisten pakotesäätelyn noudattamista sekä oikeus tehdä virtuaalisia tarkastuksia. Valvojan määräämän rikemaksun alarajaa laskettaisiin 1000 euroon.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (aluehallintovirasto) kannattaa esitettyjä rahanpesulain muutosehdotuksia kokonaisuudessaan ja pitää tärkeänä, että kansainvälisen rahanpesun torjunnan yhteistyön puitteissa havaittuihin puutteisiin ja muutostarpeisiin vastataan. Aluehallintovirasto toivoo esitettyjen lainsäädäntömuutosten sujuvaa käsittelyä.

1 Keskeisten käsitteiden määritelmät

Esityksessä ehdotetaan epäilyttävän liiketoimen käsitteen määritelmän sekä asiakkaan ja asiakassuhteen määritelmien lisäämistä rahanpesulakiin. Aluehallintovirasto pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina. Keskeiset, ilmoitusvelvollisten velvollisuuksiin ja niiden valvontaan liittyvät käsitteet tulisi olla selkeästi määritelty lain tasolla. Määritelmien lisääminen rahanpesulakiin ei aiheuta uusia velvollisuuksia tai kustannuksia, vaan muutoksilla selvennetään lainsäädännön sisältöä ja edesautetaan laintulkinnan yhdenmukaisuutta. Muutokset aiheuttavat hieman tilapäisiä resurssivaikutuksia valvojien toimintaan ohjeistuksen päivittämisen sekä muutoksista tiedottamisen johdosta.

1.1 Epäilyttävä liiketoimi

Mitä epäilyttävällä liiketoimella tarkoitetaan sekä koska ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tulee tehdä, on ollut aluehallintoviraston kokemuksen mukaan osalle ilmoitusvelvollisista epäselvää. Ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista tulee osalta aluehallintoviraston valvomista aloista erittäin vähän suhteutettuna liiketoiminnan määriin.

Esityksen mukaan "epäilyttävällä liiketoimella" tarkoitettaisiin asiakkaan normaalista toiminnasta poikkeavia tai epätavallisia liiketoimia, myös taloudelliselta arvoltaan poikkeuksellisia liiketoimia, huomioiden asiakkaan tuntemistiedot, kun ilmoitusvelvollinen tietää tai epäilee tai kun sillä on perusteltu syy epäillä, että varat, oli niiden suuruus mikä hyvänsä, ovat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä tai liittyvät terrorismin rahoitukseen.

Rahanpesulaissa on nykyisellään käytetty sanamuotoja poikkeuksellinen, epätavanomainen ja tavanomaisesta poikkeava, jotka esityksessä ehdotetaan yhtenäistettävän käsitteeksi epätavallinen. Tämä olisi linjassa myös rahanpesudirektiivin käsitteiden kanssa. Yhtenäisen käsitteistön käyttäminen läpi rahanpesulain sekä epäilyttävän liiketoimen määritelmän lisääminen rahanpesulakiin selventäisi lainsäädännön sisältöä ilmoitusvelvollisille, ja epäsuorasti voisi lisätä ilmoitusmääriä. Ehdotettu määritelmä kannustaisi ilmoittamaan myös pienemmistä summista, sekä selventäisi, että ilmoituksia tulee tehdä yhtä lailla terrorismin rahoittamista epäiltäessä. Vaikka ehdotetussa määritelmässä viitataan ilmoitusvelvolliseen epäilyyn siitä, että varat ovat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä, säilyy rahanpesulain ilmoitusvelvollisuutta koskevan 4 luvun 1 §:n perusteluissa tarkennus, ettei ilmoitusvelvolliselta edellytetä epäilyttävästä liiketoimesta ilmoittamista varten sen arviointia, onko kyse rikoksesta.

1.2 Asiakas ja asiakassuhde

Esityksessä ehdotetaan asiakkaan sekä asiakassuhteen määritelmien lisäämistä rahanpesulakiin. Rahanpesulain asiakkaan tunteminen ja tunnistaminen muodostavat ilmoitusvelvollisen ydinvelvoitteen. Asiakkaan tuntemisella tarkoitetaan menettelytapoja, joilla ilmoitusvelvollinen varmistuu asiakkaan oikeasta henkilöllisyydestä sekä siitä, että ilmoitusvelvollinen tuntee asiakkaansa toimintaa ja taustoja niin laajasti kuin asiakassuhde edellyttää. Kuka on ilmoitusvelvollisen asiakas määrittää valtaosan ilmoitusvelvollisen velvollisuuksista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan asiakkaan ja asiakassuhteen käsitteet ovat yhtä lailla niin keskeisiä, että ne tulisi määritellä lainsäädännön tasolla. Ehdotuksen määritelmän mukaan asiakkaalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle ilmoitusvelvollinen

sopimuksen perusteella tarjoaa tavaroita tai palveluita. Ilmoitusvelvollisen tulisi myös arvioida laajemmin, onko sen asiakassuhteessa liiketoimien osapuolina sellaisia tahoja, joihin lisäksi tulee ulottaa tunnistamistoimenpiteitä. Perusteluissa selvennetään sellaisia tilanteita, joissa asiakassuhteen osapuolia tulee tunnistaa ilmoitusvelvollisen varsinaista asiakasta laajemmin. Ilmoitusvelvollisen tuntemis- ja tunnistamisvelvollisuudet ovat laajimmillaan niiden asiakkaiden kanssa, joiden kanssa sillä on asiakassuhde. Myös kertaluontoinen toimeksianto voi muodostaa pysyväisluontoisen asiakassuhteen esimerkiksi kiinteistövälittäjien, asuntoluotonvälittäjien, lainopillisten palveluiden tarjoajien tai näihin rinnastettavien asiantuntijapalveluiden tarjoajien sopimussuhteissa. Asiakassuhteeseen että asiakkaan liiketoimiin voi liittyä myös muita henkilöitä, joiden tietoja ilmoitusvelvollisen tulee hankkia ja tallentaa rahanpesulain perusteella, kuten asiakkaan sopimus- tai liikekumppaneita tai muita asiakkaan liiketoimiin liittyviä osapuolia. Ilmoitusvelvollisen onkin tiedettävä, kenen kanssa hän asioi liiketoimen tehdessään tai varoja vastaanottaessaan/luovuttaessaan, riippumatta siitä ovatko nämä tahot sopimussuhteisia asiakkaita.

Esityksellä ei muutettaisi tai laajennettaisi rahanpesulain nykyistä tulkintaa, mutta asiakkaan ja asiakassuhteen laaja avaaminen perusteluissa selventäisi lainsäädännön sisältöä ja auttaisi ilmoitusvelvollisia mitoittamaan omat asiakkaan tuntemisen toimenpiteensä. Ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia, eikä niistä aiheutuisi ilmoitusvelvollisille ylimääräisiä kustannuksia.

Samassa yhteydessä ehdotetaan luovuttavan vakituisen ja satunnaisen asiakkaan käsitteistä. Kyseinen jaottelu on käytännössä osoittautunut toimimattomaksi ja aiheuttaa turhaan hämmennystä. Rahanpesulaissa ei ole määritelty sitä, milloin asiakas on satunnainen tai vakituinen. Vakituiseksi tarkoitetuksi asiakassuhteeksi katsotaan kuitenkin jo nykytilanteen mukaan ne tilanteet, missä jokin taho tulee ilmoitusvelvolliselle asiakkaaksi esimerkiksi yksittäisen toimeksiantosopimuksen perusteella. Ehdotettu asiakkaan määritelmän lisäys tekisi vakituisen/satunnaisen asiakkuuden jaottelusta tarpeettoman ja selkeyttäisi lainsäädäntöä myös tältä osin.

Samassa yhteydessä tulisi vielä rahanpesulain 3 luvun 2 §:n 2 kohdasta poistaa maininta satunnaisesta asiakkuudesta ("tavaroiden myynnissä suoritettavan liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus käteisenä on yhteensä vähintään 10 000 euroa ja asiakkuus on satunnainen"). Kyseinen maininta on tarpeeton, sillä tavaroiden myynnissä tulee asiakas tunnistaa aina liiketoimen ollessa vähintään 10 000 euroa käteisellä.

2 Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus pyytää valvojan riskiarvio

Esityksessä ehdotetaan, että valvojakohtainen riskiarvio tulisi pyynnöstä luovuttaa rahanpesun selvittelykeskukselle salassapitosäännösten estämättä ja ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia ehdotetaan vastaavasti muutettavaksi. Aluehallintoviraston valvojakohtainen riskiarvio on julkaistua yhteenvetoa lukuun ottamatta salassa pidettävä. Riskiarviossa käsitellään mm. eri alojen keskinäiseen riskiin liittyviä tietoja sekä tietoja,

jotka voivat vaikuttaa valvonnan kohdentamiseen. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan näe estettä sille, että riskiarvio voidaan luovuttaa rahanpesun selvittelykeskukselle, jonka tehtäviin kuuluu mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja selvittäminen, yhteistyö viranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnassa sekä operatiivisten ja strategisten analyysien tekeminen. Rahanpesun selvittelykeskuksen valvojien riskiarvioihin kohdistuva käyttötarve olisi relevanttien indikaattorien muodostaminen ja jakaminen. Aluehallintovirasto korostaa, että valvojakohtaisen riskiarvotiedon luovuttaminen eteenpäin ja riskiarvotiedon käyttäminen muihin tarkoituksiin ei tulisi olla mahdollista.

3 Pakotteiden ja jäädytyspäästösten noudattamisen valvonta

Esityksessä ehdotetaan ilmoitusvelvollisten asiakkaan tuntemista koskeviin velvoitteisiin lisättävän velvollisuus ottaa huomioon kansainvälisten pakotteiden ja kansallisten varojen jäädytyspäästösten varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät velvoitteet. EU:n pakoteasetusten sekä kansallisten jäädytyspäästösten noudattaminen ja kieltä luovuttaa varoja pakotteiden tai jäädytyspäästön kohteena olevalle henkilölle on yleisesti velvoittavaa lainsäädäntöä jo nyt. Terrorismin torjumiseksi tehtyjen kansallisten varojen jäädyttämistä koskevien päätösten sekä terrorismin vastaisten pakotesäädösten rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslaissa. Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitusvelvolliset ovat kuitenkin erityisasemassa siinä, että heillä on toiminnassaan mahdollisuus havaita rahanpesua tai terrorismin rahoitusta, tai heitä voidaan käyttää hyväksi tällaisiin tarkoituksiin. Tästä huolimatta ilmoitusvelvollisilla ei ole ollut erityistä velvoitetta ottaa pakote- ja jäädytyslainsäädäntöä huomioon toiminnassaan, jolloin lainsäädännön noudattamisessa on ollut huomattavan paljon vaihtelua. Aluehallintoviraston kokemusten mukaan osalle valvottavista pakote- ja jäädytyslainsäädäntö on jäänyt vieraaksi. Ehdotetut muutokset ovat siten tarpeen. Ehdotus selventäisi pakote- ja jäädytyslainsäädännön noudattamisen käytännön vaatimuksia ilmoitusvelvollisille siten, että heidän tulee ottaa tämä sääntely huomioon asiakkaan tuntemisen prosesseissaan ja toimenpiteissään. Lisäksi rahanpesulain määritelmiin lisättäisiin kohta, jossa määriteltäisiin varojen jäädyttämistä koskevan päätöksen kohteena olevat tahot, joiden osalta ilmoitusvelvollisten olisi tehtävä asianmukaiset toimet asiakkaansa tuntemiseksi.

Lainsäädännön nykytila on ollut kansainvälisen kritiikin kohteena. Erityisesti FATF on katsonut puutteeksi sen, ettei pakote- ja jäädytyslainsäädännön noudattamista voida valvoa. Ehdotuksen myötä rahanpesulain valvojien valtuudet kattaisivat jatkossa myös pakote- ja jäädytyspäästösten täytäntöönpanon valvonnan, sekä tarvittaessa rahanpesulain mukaisten hallinnollisten seuraamusten käyttämisen valvonnan tehona. Pakotteiden ja jäädytyspäästösten noudattamisen valvonta olisi täysin uusi tehtävä mikä koskisi kaikkia Etelä-Suomen aluehallintoviraston rahanpesulain nojalla valvomia toimijoita, yli neljää tuhatta tahoa. Tehtävän hoitaminen edellyttäisi erityisosaamista EU:n pakotelainsäädännön osalta. Rahanpesulain nojalla tehtävien tarkastusten ja muiden valvontatehtävien ulottuvuus laajenisi ja tarkastustoiminta veisi enemmän aikaa. Uuden tehtävän hoitaminen edellyttäisi siten huomattavaa lisäresurssia Etelä-Suomen aluehallintoviraston rahanpesulain mukaiseen valvontatyöhön.

4 Valvojien oikeus tehdä virtuaalisia tarkastuksia

Esityksessä ehdotetaan rahanpesulaissa määriteltyjä valvojien tarkastusoikeuksia muutettavan siten, että valvojilla olisi nykytilaa vastaavan tarkastusoikeuden lisäksi oikeus suorittaa tarkastus myös kokonaan tai osittain virtuaalisesti. 7 luvun 3 §:ään, joka koskee valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen oikeutta suorittaa valvontatehtävänsä ilmoitusvelvollisen muussa toimipaikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Säännöksen ensimmäistä momenttia muutettaisiin siten, että valvojalla ja asianajajayhdistyksellä olisi nykytilaa vastaavan tarkastusoikeuden lisäksi oikeus suorittaa tarkastus myös kokonaan tai osittain virtuaalisesti. Muutoksen lähtökohtana olisi teknologianeutraalisuus, ja myös osittain paikan päällä tehtävät hybridi-tarkastukset olisivat mahdollisia. Ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus toimittaa tarpeelliset asiakirjat, muut tallenteet sekä tietojärjestelmät tarkastusta varten, ja mahdollistettava valvojan pääsy niihin järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on tarpeen päästä. Vastaavasti valvojilla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada virtuaalisesti tarkastettavakseen ne ilmoitusvelvollisen asiakirjat, tallenteet ja järjestelmät, jotka se voi nykyinsäädännön puitteissa jo tarkastaa ilmoitusvelvollisen toimitiloissa.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan muutos on tarpeen sekä vastaamaan mahdollisiin epidemia- ja muihin tilanteisiin, joissa ilmoitusvelvollisen toimitiloissa paikan päällä tehtäville tarkastuksille on esteitä. Muutos on myös tarpeen vastaamaan valvonnan haasteisiin kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Ilmoitusvelvolliset ovat tältä osin keskenään eriarvoisessa asemassa, kun kotitoimistossa liiketoimintaa harjoittavan toimijan kynnys joutua tarkastuksen kohteeksi on erittäin korkea. Virtuaalisen tarkastuksen mahdollistamalla säilytettäisiin kotitoimistossa liiketoimintaa harjoittavan oikeus yksityisyyteen ja kotirauhan suojaan, mutta mahdollistettaisiin samalla liiketoiminnan tarkastaminen samoin edellytyksin kuin muillakin alan yrityksillä. Muutosehdotus vastaa ajankohtaiseen tarpeeseen. Muutoksen toimeenpanossa olisi kuitenkin potentiaalisesti suuria kustannuksia sekä valvojan tarkastustoiminnan organisointiin ja tarvittavien järjestelmien hankkimiseen ja kehittämiseen liittyen, että myös ilmoitusvelvollisille.

5 Rikemaksun alarajan laskeminen

Esityksessä ehdotetaan rahanpesulain mukaisen oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajaa laskettavan nykyisestä 5000 eurosta 1000 euroon. Erityisesti aluehallintoviraston valvottavina on hyvin heterogeeninen joukko yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia. Osalla toimijoista liikevaihto voi olla hyvin vähäistä, ja 5000 euron minimimäärä rikemaksulle voi tällaisissa tapauksissa olla kohtuuton sekä nostaa käytännössä rikemaksun määräämisen kynnyistä vähäisen liikevaihdon tai hyvin pienten toimijoiden osalta. Aluehallintovirasto kannattaa oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun minimimäärän laskua 1000 euroon.

6 Muut ehdotukset

Aluehallintovirasto kannattaa esitettyjä rahanpesulain muutosehdotuksia sekä pitää niitä tarpeellisina ja perusteltuina. Lisäksi aluehallintovirasto kuitenkin toteaa, että esitetyt muutokset eivät ole riittäviä. Erityisesti aluehallintovirasto nostaa esille tarpeen säätää mahdollisuudesta pyytää velvoitteidenhoitoselvitystietoja (VHS) sekä muita luotettavuustietoja rahanpesulain nojalla valvottavista ilmoitusvelvollisista. VHS-tietojen ja muiden luotettavuustietojen, kuten rikos- ja sakkorekisteritietojen, hankkiminen olisi tarpeen valvonnan riskiperusteisen kohdentamisen tueksi. Rahanpesulaki edellyttää valvottavien toimijoiden ja alojen riskien arviointia sekä valvonnan riskiperusteista kohdentamista. Nykytilanteessa aluehallintovirasto voi rahanpesulain nojalla selvittää luotettavuuden ainoastaan osalta sen valvomista aloista rekisteröinnin edellytysten arvioinnin tarkoituksessa. Rahanpesulaki ei mahdollista tarpeellisessa määrin tietojen hankkimista valvonnan kohdentamisen tueksi. Lisätiedon hankkiminen ilmoitusvelvollisista valvonnan riskiperusteisen kohdentamisen tarkoituksessa ei aiheuttaisi ilmoitusvelvollisille ylimääräistä taakkaa, kun tieto hankittaisiin viranomaisten välisellä tiedonvaihdoilla. Tehokkaampi valvonnan riskiperusteinen kohdentaminen myös edesauttaisi reilun kilpailun edellytyksiä ilmoitusvelvollisten liiketoiminnan alalla sekä viranomaisten resurssien tehokasta käyttöä. Aluehallintovirasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että rahanpesulain seuraavissa uudistuksissa selvitetäisiin mahdollisuutta säätää valvojien oikeudesta laatia kaikkia valvomiaan ilmoitusvelvollisia koskien luotettavuusselvityksiä, mukaan lukien VHS-tiedot, valvonnan tehostamiseksi ja riskiperusteiseksi suuntaamiseksi.

Yksikön päällikkö

Marko Peltonen

Ylitarkastaja

Asta Mykkänen

Tämä asiakirja ESAVI/29068/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/29068/2021 har godkänts elektroniskt

Mykkänen Asta
Etelä-Suomen aluehallintovirasto - POL-vastuualue,
Elinkeinovalvontayksikkö