

8.10.2021

POL-2021-102100

Valtiovarainministeriölle

Rahanpesulain osittaisuudistus

Keskusrikospoliisin lausunto Rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksesta; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Keskusrikospoliisi on jäsenenä osallistunut osittaisuudistusta valmistelleeseen työryhmään. Osittaisuudistuksen valmistelua on leimannut kansainvälisistä vaatimuksista (EU, FATF) johtuvat lainsäädännön muutospaineet.

Keskusrikospoliisi keskittyy tässä lausunnossa niihin muutosehdotuksiin, joilla on merkitystä erityisesti sen toiminnan kannalta jättäen vähemmälle huomiolle pääasiallisesti ilmoitusvelvollisten toimintaa koskevat muutosehdotukset.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:än ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta 20, jossa määriteltäisiin epäilyttävä liiketoimi. Määritelmä on Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan kannalta keskeinen, koska se rajaa myös ne tilanteet, joissa ilmoitusvelvollisen tulee tehdä rahanpesuilmoitus. Osin määritelmän tarkoituksena on yhdenmukaistaa laissa käytettyä terminologiaa, mitä voidaan pitää selkeyden kannalta hyvänä. HE luonnoksessa ehdotetaan niin ikään, että epäilyttävä liiketoimi tulisi kattamaan myös epäillyn terrorismin rahoittamisen, mitä pidetään hyvänä ja selventävänä muutosehdotuksena.

Tällä hetkellä käytännössä liiketoimen epäilyttävyys voi liittyä ja syntyä sekä asiakkaaseen liittyvistä seikoista että itse yksittäisen konkreettisen liiketoimen tai sellaisen valmistelun epäilyttävyyydestä. Perusteluihin onkin kirjattu, että epäilyttävän liiketoimen käsitettä voidaan pitää eräänlaisena kattokäsitteenä asiakkaan epäilyttävälle toiminnalle. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan tavoiteltavaa on, ettei ehdotettu epäilyttävän liiketoimen määritelmä kavenna nykyistä tulkintaa epäilyttävän liiketoimen käsitteestä.

Selkeyden vuoksi määritelmäkohdan 20 perusteluihin olisi hyvä kirjata nimenomaisesti, että epäilyttävyyttä tulee arvioida laajasti katuen kaikki asiakkaan toiminta; epäilyttävyyden voi liittyä toisaalta sekä asiakkaan toimintaan ilman välitöntä kytkentää konkreettiseen yksittäiseen liiketoimeen, että yksittäisiin liiketoimiin. Tämä on yhdenmukainen tulkinta myös asiakkaan tuntemista (3 luku 1 § 1 momentti; velvollisuus tehdä ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta eräissä tilanteissa, jos ei pystytä toteuttamaan asiakkaan tuntemistoimia) ja ilmoitusvelvollisuutta (4 luku 1 § 1 momentti; ilmoitus on tehtävä eräissä tilanteissa, vaikka asiakassuhdetta ei ole perustettu) koskevien vaatimusten kanssa.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan 1 luvun 4 §:n kohdassa 22 uutta asiakkaan määritelmää. Tämä on keskeinen määritelmä, koska monet lain velvoitteet rakentuvat juuri asiakas käsitteen ympärille ja siten on aivan olennaista määritellä, kehen henkilöihin ilmoitusvelvollisen velvoitteet ulottuvat. Eri toimialoilla, esimerkiksi perintätoimi ja kiinteistövälitys, on tehty tulkintoja toimialojen omissa ohjeissa siitä, ketä kyseisellä toimialalla pidetään asiakkaana.

On hyvä saada yhdenmukainen käsitys siitä, ketä henkilöitä pidetään ilmoitusvelvollisen asiakkaina. Näiden kahden toimialan osalta onkin perusteluissa nyt otettu kantaa konkreettisesti asiakkaan henkilöpiiriin ulottuvuudesta, mikä on hyvä asia. Esimerkkinä voidaan mainita myös maksunvälitys, jonka suora sopimussuhde ja asiakassuhde tässä merkityksessä saattaa liittyä vain siihen kauppakumppaniin, jonka perimiä suorituksia maksunvälittäjä käsittelee ja välittää, mutta epäselväksi jää, pidetäänkö kuitenkin asiakkaina ja missä tilanteissa myös esimerkiksi yksittäisiä tuotteita maksavia asiakkaita. Jäljempänä määritellään myös asiakassuhde, joten asiakkaan ja asiakassuhteen välistä yhteyttä voisi perusteluissa käsitellä. Näyttäisi siltä, että asiakkaiden joukko voi olla laajempi ja siitä erillisenä tulee pohtia asiakassuhteen tilanteita.

Perusteluja olisi kuitenkin hyvä myös täsmentää, sillä jonkin verran siinä sekoittuvat nyt ilmoitusvelvollisen riskienhallintaan liittyvät tosiasialliset tarpeet tunnistaa (tarkoituksenmukaista tunnistaa) eri asiakassuhteeseen liittyviä tahoja ja toisaalta suoraan rahanpesulaista tuleva pakottava velvoite (lain asettama suora vaatimus) tunnistaa asiakkaat. Perustelujen osalta jää se käsitys, että edellä mainitussa kiinteistöalaa ja perintätointa koskevassa esimerkissä asiakkaan henkilöpiiriin laajuudessa on kyse ilmoitusvelvollisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta eikä pakottavasta lainsäädännöstä. Nämä kaksi asia voisi selkeästi erottaa toisistaan tässä asiakkaan määritelmän yhteydessä, jotta olisi mahdollisimman selvää mitä ilmoitusvelvollisilta voidaan vaatia eli ketä henkilöitä heidän tulee tunnistaa ja ketä henkilöitä he halutessaan riskiperusteisesti voivat tunnistaa. Nykyinen perustelutekstin muotoilu supistaa tällä hetkellä käytännössä omaksuttua tulkintaa asiakkaan käsitteen laajuudesta.

Määritelmäkohta 23 sisältää ehdotuksen asiakassuhteen määritelmäksi. Joiltakin osin voisi perusteluissa täsmentää asiakkaan ja asiakassuhteen henkilöpiirin laajuutta edellä selostetulla tavalla sekä täsmentää, miltä osin kysymys on pakottavaista velvoitteista ja miltä osin harkinnanvaraisista riskienhallintaan liittyvistä toimista. Ehdotuksessa lain sanamuodossa korostuu kovasti sana *sopimussuhde*, joka tuntuu olevan hieman ristiriidassa perustelujen kanssa, joiden mukaan myös kevyemmin eri tilanteissa voi olla kyseessä asiakassuhteesta ilman konkreettista sopimista. Joissakin tilanteissa asiakkaan tosiasiallisen toiminnan (liiketoimien tiheys, säännöllisyys, kesto) perusteella ajatellaan olevan kyseessä asiakassuhde, vaikka varsinaista nimenomaista sopimussuhdetta ei olekaan perustettu. Perustelujen mukaan myös kertaluontoinen toimeksianto voi muodostaa pysyväisluontoisen asiakassuhteen. Yhdenmukaisen laintulkinnan vuoksi tätä kohtaa ehdotetaan vielä täsmennettäväksi.

Lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n on lisätty käytännön tarpeita vastaavasti valvojille mahdollisuus toimittaa valvojakohtainen riskiarvio Rahanpesun selvittelykeskukselle salassapitosäännösten estämättä. Rahanpesun selvittelykeskuksilla on laissa määritellyn tehtävänsä nojalla velvollisuus kouluttaa ilmoitusvelvollisia sekä antaa palautetta tehtyjen ilmoitusten sisällöstä. Aivan olennaista näissä koulutuksissa on se, millaisia rahanpesun riskejä ilmoitusvelvollisiin, heidän tuotteisiin, palveluihin ja asiakkaihinsa kohdistuu ja miten epäilyttäviä liiketoimia voidaan tunnistaa ja toimintaa kohdentaa paremmin riskiperusteisesti ilmoitusvelvollisen omassa toiminnassa hyvälaatuisten rahanpesuilmoitusten tekemiseksi. Rahanpesun selvittelykeskus antaa sekä ilmoitusvelvolliskohtaista koulutusta että julkaisee myös yleisempiä rahanpesun indikaattoreita tukemaan ilmoitusvelvollisten kykyä tunnistaa epäilyttäviä liiketoimia.

Työryhmässä Keskusrikospoliisi ehdotti myös (3 §), että sillä tulisi olla myös oikeus saada ilmoitusvelvollisen riskiarvio. Vastaavalla tavalla tämä riskiarvio on lähtökohtana, kun keskustellaan yksittäisen toimijan toimintaan liittyvistä rahanpesuriskeistä ja epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamisesta. Jotta Rahanpesun selvittelykeskus voi antaa asiantuntevaa koulutusta ilmoitusvelvolliselle, sen tulee myös ymmärtää millaisia tuotteita ja palveluita se tarjoaa, millaisia asiakkaita sillä on ja mitkä ovat ilmoitusvelvollisen toimintaprosessien kohdat, joissa epäilyttävyyttä voi ilmetä ja jossa sitä voidaan tunnistaa. Työryhmä ei nähnyt tälle kuitenkaan tarvetta, mikä tarkoittaa, että Rahanpesun selvittelykeskus voi yleisellä tasolla keskustella toimijoiden kanssa heidän toimialaansa liittyvistä riskeistä valvojakohtaisen riskiarvion pohjalta, ilman että sillä on konkreettista tietoa, millaisia rahanpesun riskejä yksittäisen ilmoitusvelvollisen omien havaintojen mukaan sen tuotteissa, palveluissa tai asiakkaissa on tosiasiallisesti havaittu. Tämä kaventaa mahdollisuutta antaa räätälöityä koulutusta ilmoitusvelvollisen omista riskeistä ja tarpeista lähtien.

Lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:ssä luovutaan vakituisen ja satunnaisen asiakkaan käsitteestä. Keskusrikospoliisi korostaa tässä yhteydessä, että laissa tulisi mahdollisimman yksiselitteisesti määritellä se, missä tilanteissa ja laajuudessa (asiakkaan käsite) tunnistaminen on tehtävä velvoittavana ja miltä osin se on ilmoitusvelvollisen harkintaan perustuvaa. Keskusrikospoliisi näkee ongelmallisena sen, että toimialoilla kuten kiinteistövälitys, perintätoimi ja maksunvälitys tunnistamisen laajuus jätetään olennaisilta osin ilmoitusvelvollisen harkinnan varaan. Tätä ei voida pitää lain tarkoitus huomioiden riittävänä ja vaarana on, että asiakkaan käsitettä tulkitaan varsin suppeasti.

Uutena ehdotetaan 3 luvun 3a §:n ilmoitusvelvollisille nimenomaista oikeutta rajatuissa tilanteissa käsitellä rikostuomioita ja rikkomuksia koskevia tietoja. Ehdotuksessa tehty rajausta tietojen käytöstä rahanpesun torjuntatehtäviin rajaa tietojen käyttöalaa ilmoitusvelvollisissa asianmukaisesti. Keskusrikospoliisi pitää tätä ehdotusta tärkeänä parannuksena nykytilaan, jossa käsittelyperuste on ollut näiden tietojen osalta epäselvä. Korostettakoon, että ilmoitusvelvolliset käsittelevät tällöin näitä tietoja julkisista lähteistä saatavien tietojen perusteella ja tällöin tiedon luotettavuuden arvioinnilla on erityisen korostunut merkitys.

Ehdotetun uuden 3 luvun 16 § osalta Keskusrikospoliisi ehdottaa perustelujen osalta selkeyden vuoksi käytettäväksi jäädyttämislain sijaan lain virallista nimeä. Keskusrikospoliisi on suosittanut tilanteissa, joissa havaitaan henkilön olevan pakotelistalla tai laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013) mukaisella listalla myös rahanpesuilmoituksen tekemistä. Perusteluissa voisi mainita myös tämän harkinnanvaraisen toimenpiteen velvoittavan, ulosotolle ilmoittamisen lisäksi. Ilmoitusvelvolliset ovat näissä tapauksissa usein yhteydessä myös rahanpesun selvittelykeskukseen ja kysyvät toimintaohjetta. Perusteluihin voisi lisätä maininnan; *Lisäksi ilmoitusvelvollisen tulee näissä tapauksissa harkita, onko asiasta syytä tehdä myös ilmoitus epäilyttävästi liiketoimesta rahanpesun selvittelykeskukselle.*

Lakiehdotuksen 9 luvun 5 §:n ehdotetaan, että lain mukainen yleinen huolehtimisvelvoite olisi jatkossa myös Maahanmuuttovirastolla ja Rikosseuraamuslaitoksella. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan näillä viranomaisilla on oman toimintansa yhteydessä mahdollisuus havaita epäilyttäviä liiketoimia ja on asianmukaista, että niillä on mahdollisuus ilmoittaa näistä tilanteista Rahanpesun selvittelykeskukselle. Keskusrikospoliisin arvion mukaan tällaisia ilmoituksia tulisi Rahanpesun selvittelykeskukselle vuositasolla alle 20. Vuonna 2020 huolehtimisvelvoitteen alaisilta viranomaisilta tuli rahanpesun selvittelykeskukselle yhteensä 90 ilmoitusta epäilyttävistä liiketoimista. On tärkeää, että myös näiden viranomaisten toiminnan yhteydessä kiinnitetään huomiota rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä niiden

esirikosten riskeihin, henkilöstöllä on asianmukainen koulutus havaintojen tekemiseksi ja tehtyihin havaintoihin voidaan reagoida asianmukaisesti.

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta

Lakiehdotuksen 4 § ehdotetaan lisättäväksi Rahanpesun selvittelykeskukselle oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvoja-kohtainen riskiarvio. Rahanpesun selvittelykeskuksen lakisääteisten tehtävien kannalta olisi edellä kuvatulla tavalla olennaista, että sillä olisi oikeus saada myös ilmoitusvelvollisen riskiarvio, mutta tästä on lainvalmistelun yhteydessä luovuttu.

Lakiehdotus ei sisällä muutoksia rahanpesurekisterin poistosääntöihin. Rahanpesun selvittelykeskus ehdotti vuonna 2020 osittaisuudistuksen taustakartoituksen yhteydessä, että rahanpesurekisterin poistosäännöt muutetaan rahanpesulain uudistuksen yhteydessä ja saatetaan vastaamaan operatiivista tilannetta. Rahanpesun selvittelykeskus ehdottaa tässä yhteydessä muutosta lakiin, koska tehtävillä muutoksilla ei ole vaikutusta ilmoitusvelvollisten tai muiden viranomaisten toimintaan, vaan muutokset koskettavat vain rahanpesun selvittelykeskusta.

Yksittäiset rahanpesuilmoitukset yhdistyvät järjestelmässä kulloinkin käynnissä oleviin isompiin rahanpesun selvittelykokonaisuuksiin eikä yksittäisten ilmoitusten tallentamiseen perustuva poistosääntö ole osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Kun rahanpesuilmoitus yhdistyy laajempaa kokonaisuuteen, sillä on edelleen käyttöarvoa. Vastavalla tavalla, kuin laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 5 luvun 35 §:ssä rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa koskevien tietojen osalta olisi asianmukaista, jos rahanpesurekisterin rahanpesuilmoituksia saataisiin kuitenkin säilyttää edelleen, jos ne ovat tarpeen tutkinnallisen, valvonnallisen tai muun perustellun syyn vuoksi tai rekisteröidyn, muun asianosaisen tai poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Keskusrikospoliisi ehdottaa, että tässä yhteydessä laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 3 § 7 momentti muutetaan seuraavasti:

Rekisterin tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä viimeistään kymmenen vuoden kuluttua niiden kirjaamisesta rekisteriin. Mikäli tiedot liittyvät tietyn rahanpesun selvittelykokonaisuuden käsittelyyn, ne saadaan kuitenkin säilyttää kymmenen vuotta tämän kokonaisuuden käsittelyn aloittamisesta. Edellä 2 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaiset tiedot poistetaan viipymättä, jos jäädyttämispäätös kumotaan varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 12 §:n nojalla.

Lopuksi

Käsittelyn aikana useista kansallisista tai toiminallisista tarpeista johtuvista muutosehdotuksista on luovuttu tai ne on siirretty jatkokäsittelyyn, koska on ollut epäselvää miltä osin tullaan antamaan EU-tasoista sääntelyä. Yhtenä keskeisenä asiana Keskusrikospoliisi tuo esiin tiedonvaihtoa koskevat lainsäädännön muutostarpeet, jotka konkretisoituvat sekä rahanpesun selvittelykeskuksen että ilmoitusvelvollisten toiminnassa päivittäin.

Keskusrikospoliisin päällikkö

Robin Lardot

Ylitarkastaja

Anu Jaakkola

Jakelu

Tiedoksi

Sisäministeriö
Poliisihallitus