



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

VM008:00/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI PANKKI- JA MAKSUTILIEN VALVONTAJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Etelä-Suomen aluehallintoviraston (jäljempänä aluehallintovirasto tai ESAVI) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitysluonnos liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) (2018/843) rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EY muuttamisesta kansalliseen täytäntöönpanoon.

Lausunnossaan aluehallintovirasto kiinnittää erityisesti huomiota 3. lakiehdotuksessa (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä säädetyn lain (444/2017) (*rahanpesulaki*) muuttamisesta) esitettyihin muutoksiin. Lisäksi lausunnossa on nostettu esiin rahanpesulain käytännön soveltamisessa havaittuja haasteita sekä valvontaresurssit.

1 Uusia ilmoitusvelvollisia ja niihin sovellettavia velvollisuuksia koskevat huomiot

Lausuttavana olevan luonnoksen 3. lakiehdotuksessa rahanpesulaissa tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi lisättäisiin taide-esineitä välittävät ja myyvät sekä välillisesti veroihin liittyviä palveluita tarjoavat.

Luonnoksen 3. lakiehdotus on rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 26 ja 27 kohtien osalta ristiriidassa luonnoksessa esitettyjen yksityiskohtaisten perustelujen sekä rahanpesudirektiivin (EU) 2015/849 muutosten kanssa. Lakiehdotuksessa soveltamisala rajataan vähintään 10 000 euron käteissuorituksiin. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tai direktiivissä vastaavaa, käteissuorituksiin liittyvää rajausta ei ole tehty. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan pykälätekstiä tulee korjata vastaamaan yksityiskohtaisia perusteluja ja direktiivin tarkoitusta. Mikäli kuitenkin kyse on tietoisesta kansallisesta poikkeuksesta, poikkeus tulisi perustella.

Soveltamisalan laajennuksen myötä tulisi myös ottaa kantaa siihen, miten rahanpesulain 3 luvun 2 §:n asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista

koskevaa velvoitetta sovelletaan silloin, kun kyse on taidekauppiaista. Perusteluissa olisi hyvä käydä ilmi, sovelletaanko 3 luvun 2 § 1 momentin kohtaa 1 vai 2.

Voimassa olevan rahanpesulain 1 luvun 2 § 1 momentin 22 kohdan mukaan lakia sovelletaan liike- tai ammattitoimintana pääasiallisesti veroneuvontapalveluita tarjoavaan. Lausuttavana olevan luonnoksen 3. lakiehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin jatkossa pääasiallisena liike- tai ammattitoimintana suoraan tai välillisesti veroneuvontapalveluita tai verotukseen liittyvää tukea tarjoavaan. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan *välillisellä tarjoamisella tarkoitettaisiin tässä henkilön etuyhteyteen kuuluvien tahojen kautta toteutettua toimintaa. Etuyhteys voi syntyä esimerkiksi perheenjäsenyyden tai muun läheisen henkilökohtaisen suhteen tai johto-, omistus-, jäsenyys-, rahoitus- tai oikeussuhteeseen kautta. Tarjottu tuki voi olla aineellista apua tai muuta tukea.*

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan Suomessa veroneuvontapalveluita tarjoavat asianajajat, oikeudellisten palveluiden tarjoajat, kirjanpitäjät ja tilintarkastusyhteisöt muiden palveluiden ohessa. Pääasiallisena liike- ja ammattitoimintana veroneuvontaa tarjoavia elinkeinonharjoittajia on aluehallintoviraston arvion mukaan varsin vähän. Soveltamisalan laajennuksen merkitystä ilmoitusvelvollisten määrään on vaikea hahmottaa, sillä on epäselvää, ketkä mainittuja palveluita tarjoavat ja minkälaisista palveluista käytännössä on kyse. Hallituksen esityksessä tulisi käydä konkreettisemmin läpi, millaisista palveluista on kyse. Luonnoksessa on todettu, ettei valvottavista arvioida aiheutuvan aluehallintovirastolle merkittävää työmäärän lisäystä eikä näin ollen resurssitarpeita. Esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty mitään arviota valvottavien määrästä. Esityksessä tulisi olla arvio valvottavien määrästä ja tieto siitä mihin se perustuu. Lisäksi asiakkaan tuntemista koskevan velvoitteen noudattamiseksi kaivataan näkemystä siitä, kuka on tunnistettava asiakas tilanteessa, jossa palvelua tarjotaan välillisesti.

Aluehallintovirasto toteaa, että luonnoksen 3. lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n 1 momenttiin tulisi tehdä 1 luvun 2 §:n lisäyksistä johtuvat valvontatoimivaltaa koskevat muutokset sekä Finanssivalvonnan että aluehallintoviraston osalta siten, että uudet ilmoitusvelvolliset tulevat valvonnan piiriin.

Vastaavasti 3. lakiehdotuksen 5 luvun 1 §:ssä säädetty velvollisuus rekisteröityä rahanpesun valvontarekisteriin tulisi laajentaa aluehallintoviraston valvomiin uusiin ilmoitusvelvollisiin.

Virtuaalivaluutan tarjoajia koskevan 2. lakiehdotusluonnoksen 4 §:ssä säädettäisiin rekisteröitymisvelvollisuudesta ja pykälän 2 momentissa poikkeuksista velvollisuuteen. Luonnoksen mukaan momentin 2 kohdassa *rajattaisiin lain ulkopuolelle elinkeinonharjoittaja, joka tarjoaa virtuaalivaluuttoihin liittyviä palveluita satunnaisesti muun toimilupaa, rekisteröintiä tai ennakkollista hyväksyntää edellyttävän ammattitoiminnan yhteydessä. Esimerkiksi luottolaitokset tai maksulaitokset, jotka tarjoaisivat virtuaalivaluuttoihin liittyviä palveluita, jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle.* Esimerkkinä on mainittu ainoastaan Finanssivalvonnan valvomia toimijoita. Selvyyden vuoksi perusteluissa tulisi selkeästi käydä ilmi se, koskeeko soveltamisalan rajausta vain niitä, joilla on Finanssivalvonnan myöntämä toimilupa, rekisteröinti tai hyväksyntä.

Osa valuutanvaihtajista on rekisteröitymisvelvollisia aluehallintoviraston rekisteriin. Mikäli aluehallintoviraston rekisteröimät toimijat jäävät rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle, johtaa tämä siihen, että osaan virtuaalivaluutan vaihtajista sovelletaan eri

säännöksiä. Esimerkiksi aluehallintoviraston rekisteröimien valuutanvaihtajien osalta omistajien luotettavuus arvioidaan, jos omistus on yli 25 %. 2. lakiehdotuksen mukaan virtuaalivaluutan tarjoajille vastaava raja olisi puolestaan 10 % tai enemmän. Aluehallintoviraston rekisteriin rekisteröityvän luotettavuusarviointi olisi suppeampi kuin sellaisen toimijan, joka rekisteröityy virtuaalivaluutan tarjoajaksi.

Mikäli rekisteröintivelvollisuuden ulkopuolelle on tarkoitus jättää vain ne toimijat, joilla on Finanssivalvonnan myöntämä toimilupa, rekisteröinti tai hyväksyntä, tulisi arvioida, mikä vaikutus tällä on valvontatoimivallan jakautumiseen niiden toimijoiden osalta, jotka ovat aluehallintoviraston rekisteröimiä, mutta harjoittavat virtuaalivaluuttapalveluita. Tällaisten toimijoiden tulisi rekisteröityä myös virtuaalivaluutantarjoajaksi, jolloin sama toimija kuuluisi sekä aluehallintoviraston että Finanssivalvonnan valvottavaksi. Aluehallintovirasto ehdottaa, että 3. lakiehdotuksen 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan tehtäisiin virtuaalivaluuttapalveluita tarjoavia koskeva lisäys siten, että Finanssivalvonnan valvontatoimivalta kattaisi lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 25 kohdan.

2 Muut huomiot lausuttavana olevasta luonnoksesta

Luonnoksen 3. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n perusteluissa todetaan, että kukin toimivaltainen viranomaisen *pystyy* ylläpitämään tilastoa toimitiloissa ja niiden ulkopuolella toteutettavien valvontatoimien lukumäärästä, valvontatoimien perusteella havaittujen rikkomusten lukumäärästä ja valvontaviranomaisten soveltamista seuraamuksista tai hallinnollisista toimenpiteistä. Tältä osin aluehallintovirasto toivoo selvennystä siihen, onko tämä myös viranomaisten velvollisuus.

3 luvun 1 § 3 momentissa puhutaan ilmoitusvelvollisen lakisääteisestä velvollisuudesta tarkistaa tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot vuosittain asiakkaalta. Perusteluissa tulisi tarkentaa tai antaa esimerkkejä, mitä ilmoitusvelvollisjoukkoa tällainen velvollisuus lähtökohtaisesti koskee tai mihin palveluun velvoite liittyy.

3 luvun 3 § 1 momenttiin asiakkaan tuntemista koskevien tietojen säilyttämisestä ehdotetaan lisättäväksi kohdat 10 (tilitiedot) ja 11 (tallelokero tiedot). Lain soveltamisalaan kuuluu mm. käteistä vastaanottavat tavarakauppiaat. Tällaisilta toimijoilta ei aluehallintoviraston näkemyksen voida edellyttää tilitetietojen keräämistä ja säilyttämistä. Aluehallintovirasto ehdottaa pykälätekstiä korjattavaksi siten, ettei näiden tietojen säilyttäminen ole ehdotonta silloin, kun se liiketoimen luonteesta riippuen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

3 luvun 4 §:n osalta aluehallintovirasto toivoo tarkennusta sen osalta, onko ilmoitusvelvollisen hankittava tietoja asiakkaan tosiasiallisista edunsaajista vai tosiasiallisten edunsaajien toiminnasta.

3 luvun 13 §:n pykälätekstissä puhutaan sekä 1 että 3 momentissa asiakkaan tosiasiallisesta omistajasta ja edunsaajasta. Direktiivissä käytetään termiä tosiasiallinen omistaja ja edunsaaja, mutta kansallisessa lainsäädännössä puhutaan tosiasiallisesta edunsaajasta. Selkeyden vuoksi pykälätekstiä tulisi muuttaa siten, että käytettäisiin termiä tosiasiallinen edunsaaja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että johtolauseeseen lisätään viittaus poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön lisäksi tosiasialliseen omistajaan ja edunsaajaan. Tarkoituksena lienee kuitenkin lisätä viittaus *asiakkaan* lisäksi tosiasialliseen edunsaajaan.

Luonnoksen mukaan 7 luvun 1 §: ään lisättäisiin uusi 5 momentti koskien rahanpesulain nojalla saatujen salassa pidettävien tietojen käyttöä siltä osin, kun kyse on Finanssivalvonnan ja aluehallintoviraston saamista luotto- ja rahoituslaitoksia koskevasta tiedosta. Aluehallintovirasto ei valvo luotto- tai rahoituslaitoksia. Aluehallintovirasto valvoo rahanpesulain nojalla rahoituspalveluja tarjoavia yrityksiä. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, missä määrin rahanpesudirektiivin uusi 57 a artikla koskee rahoituspalveluja tarjoavia yrityksiä, sillä direktiivissä käytetyn finanssilaitoksen määritelmä poikkeaa kansallisesta rahoituslaitoksen määritelmästä ja rahoituspalveluja tarjoavan yrityksen määritelmästä.

Uudessa 7 luvun 1 a §:ssä säädettäisiin puolestaan asianajajayhdistyksen vuosikertomuksesta. Kertomuksessa tulisi muun muassa kertoa asianajajayhdistyksen rahanpesulain 8 luvun nojalla määrittämät seuraamukset. Asianajajayhdistys ei määrää rahanpesulain mukaisia seuraamuksia, vaan 8 luvun seuraamukset määrää asianajajaliiton esityksestä aluehallintovirasto.

3 Rahanpesulain (444/2017) voimaantulon jälkeen havaitut soveltamisongelmat

Aluehallintovirasto katsoo, että rahanpesulain valvontatoimivaltaa koskevaa pykälää tulisi tarkentaa valvontatoimivallan jaon selkeyttämiseksi. Ensimmäisessä tulisi tarkentaa, onko lainsäätäjä tarkoittanut, että samaa ilmoitusvelvollista valvoo rahanpesulain noudattamisen osalta useampi eri viranomainen riippuen siitä, mistä ilmoitusvelvollisen tarjoamasta palvelusta on kyse. Esille on noussut muun muassa kysymys siitä, valvooko aluehallintovirasto tilintarkastusyhteisöjä silloin, kun nämä tarjoavat kirjanpito palveluita, oikeudellisia palveluita tai veroneuvontaa.

Kun rahanpesulakia sovelletaan vain pääasiallisesti veroneuvontapalveluita tarjoavaan, herää kysymys, tarvitseeko esimerkiksi kirjanpitotehtäviä toimeksiannosta tarjoavan toimijan tunnistaa asiakkaat, joille mahdollisesti tarjotaan vain veroneuvontaa. Vastaava tilanne voisi tulla esiin myös oikeudellisia palveluita tarjoavan yrityksen toiminnassa.

4 Hallituksen esityksestä 38/2018 annetussa lausunnossa esiin nostetut seikat

Lailla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta (406/2018) muutettiin rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 1 momenttia siten, että ilmoitusvelvollisen on arvioitava, onko sen tarpeellista tehdä epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus tilanteessa, jossa se ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia. Ilmoitusvelvollisen olisi myös keskeytettävä asiakkaan tuntemista koskevat toimet, jos ilmoitusvelvollinen perustellusti arvioi tuntemista koskevien toimien vaarantavan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen.

Aluehallintovirasto lausui keväällä 2018 hallituksen esityksestä HE 38/2018 vp laiksi finanssivalvonnan muuttamisesta ja eräksi siihen liittyvistä laeista ja hallituksen esitystä edeltäneestä luonnoksesta, joihin edellä mainittu muutos sisältyi. Aluehallintovirasto toivoi, että 3 luvun 1 §:n 1 momentin muutosten suhde luvun 4 §:n 1 ja 5 momenttiin tarkistettaisiin niin, että epäilyttävästä liiketoimesta tehtävää ilmoitusta koskevat pykälät muodostaisivat johdonmukaisen kokonaisuuden. Ilmoitusvelvollisten näkökulmasta on tärkeää, että sääntely on selkeää sen suhteen, miten eri tilanteissa tulee toimia lain velvoitteiden noudattamiseksi.

5 Resurssit

Luonnoksessa ehdotetaan aluehallintovirastolle 150 000 euroa järjestelmäkehitystä varten siltä osin, kun on kyse pankki- ja maksutilivalvontajärjestelmästä. Arvio perustuu aluehallintovirastojen ja Verohallinnon tietojenvaihtoa varten rakennetun VHS-rajapintasovelluksen perustamiskustannuksiin. Arviota annettaessa pankki- ja maksutilijärjestelmän toteutustapa ei ollut vielä selvillä.

Uusien ilmoitusvelvollisten osalta todetaan puolestaan, ettei tarvetta uusille resursseille ole. Vuonna 2015 Tilastokeskuksen toimialaluokituksen mukaan toimialoilla taideliikkeet, antiikkiliikkeet ja huutokauppakamarit toimi yhteensä noin 1000 yritystä. Arviota siitä, kuinka moni näistä tulisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ei ole luonnoksessa esitetty. Näin ollen jää epäselväksi se, mihin arvio siitä, ettei lisäresursseja tarvita, perustuu.

Rahanpesulainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu kansainvälisten velvoitteiden vaatimusten mukaan. Kansainvälisistä lähteistä, kuten FATF:n suosituksista, EU:n rahapesudirektiivistä ja ylikansallisilta valvontaviranomaisilta, peräisin olevat velvoitteet edellyttävät kansallisilta valvontaviranomaisilta yhä yksityiskohtaisempaa ja kattavampaa valvontaa sekä raportointia. Lainsäädännön velvoitteiden riskiperusteisuus sekä hallinnollisten sanktioiden käyttöönotto vaativat viranomaisilta uusien prosessien ja menettelytapojen luomista samaan aikaan kun valvontaa tulisi pystyä tekemään tehokkaasti.

Aluehallintovirastolla on rahanpesulainsäädännön valvontaan osoitettu 4 henkilötyövuotta ja valvottavia on potentiaalisesti yli 10 000. Tarkka tieto valvottavista saadaan vasta siinä vaiheessa, kun uutta rahanpesun valvontarekisteriä koskeva sääntely tulee voimaan. Resurssit ovat nykyisellään riittämättömät kattavan ja tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi ja erilaisten valvonnan kannalta välttämättömien kehitysprojektien toteuttamiseksi.

Näin ollen lakimuutosten yhteydessä tulisi aina aidosti arvioida sitä, mikä on uusien velvoitteiden vaikutus viranomaisten työmäärään. Sen perusteella valvontaviranomaiselle tulee esittää asianmukaiset resurssit.

Elinkeinovalvontayksikön päällikkö Risto Pennanen

Ylitarkastaja Viivi Jantunen

Tämä asiakirja ESAVI/11235/2018 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/11235/2018 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Jantunen Viivi 20.07.2018 13:01

Hyväksyjä Pennanen Risto 20.07.2018 13:03