



Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2015)

Työryhmän muistion tiivistelmän mukaan työryhmä ehdottaa uutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lainsäädäntöä. Lainsäädännön soveltamisalan piiriin kuuluisivat voimassa olevassa laissa säädettyjen ilmoitusvelvollisten lisäksi muun muassa virtuaalivaluuttojen liikkeeseenlaskijat, niitä toiseksi valuutaksi ammattimaisesti vaihtavat ja niiden markkinapaikat. Lainsäädännön tavoitteena on aiempaa kattavammin säätää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiperusteisesta lähestymistavasta ilmoitusvelvollisten ja viranomaisien toiminnassa. Valtioneuvostolla, viranomaisilla ja ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus laatia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva riskiarvio, jota olisi päivitettävä säännöllisesti. Lainsäädäntöehdotusten tavoitteena on varmistaa tehokas viranomaisvalvonta ja rikkomuksia ennalta estävä seuraamusjärjestelmä. Valvontaviranomaisilla olisi yhtenäiset toimivaltuudet ja oikeudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Mahdolliset asianajajien hallinnolliset seuraamukset määräisi kuitenkin asianajajayhdistyksen esityksestä aluehallintovirasto. Hallituksen esityksen muotoon laadituilla ehdotuksilla on tarkoitus panna täytäntöön niin sanotut neljäs rahanpesudirektiivi ja maksajan tiedot -asetus, sekä ottaa huomioon FATF:n kansainväliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen suositukset. Työryhmä on ottanut työssään huomioon myös Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen, jossa on arvioitu Suomen kansallisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston (jäljempänä ESAVI tai aluehallintovirasto) edustaja (Marko Peltonen) osallistui työryhmän työskentelyyn pysyvänä asiantuntijajäsenenä ja lisäksi aluehallintoviraston edustaja osallistui työryhmän valmistelutyöryhmän työskentelyyn (Vesa Härmälä).

Lausunnossaan aluehallintovirasto keskittyy käsittelemään vain niitä seikkoja, jotka liittyvät aluehallintovirastolle esitettyihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet aluehallintoviraston ylitarkastajat Viivi Jantunen, Vesa Härmälä, Ilkka Heikkilä ja Anna Nousiainen.

Aluehallintovirasto katsoo jäljempänä esitetyillä perusteilla, että lakiesitys on valmisteltu puutteellisesti ja liian kiireellisesti. Esityksessä on lukuisia suoranaisia virheitä ja perustelut ovat monelta osin vaillinaisia. Ehdotetun lain soveltamisala on joltain osin hyvin epäselvä, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä mm. siitä syystä, että lain velvollisuuksien laiminlyönteihin liittyy vakavia sanktioita. Aluehallintovirasto katsoo, että lakiesitys edellyttää perusteellisempaa valmistelua.

1 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvontarakenne

Työryhmän muistiossa todetaan, että sen oli toimeksiantonsa mukaisesti valmisteltava hallituksen esityksen muotoon lakiehdotukset, joilla muun muassa arvioidaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvontarakenne ja

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

seuraamusjärjestelmä sekä tarvittavat viranomaisresurssit. Aluehallintovirasto toteaa, ettei työryhmä ole tehnyt tätä arviota asianmukaisesti.

Aluehallintovirasto esitti työryhmässä, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Finanssivalvonnan (jäljempänä myös Fiva) valvontavastuun työnjako olisi arvioitu uudelleen. Nykylainsäädäntö on tältä osin osoittautunut hyvin vaikeaselkoiseksi ja huonosti toimivaksi. Esityksessä ei ole asiaa kuitenkaan käsitelty.

Esityksen 2 §:n 1 momentin 13 kohdassa esitetään nykylainsäädäntöä vastaavasti, että ESAVI:n valvottavaksi säädettäisiin luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) (jälj. luottolaitoslaki) 5 luvun 1 §:n 1 momentin 3–11 kohdassa tarkoitettuja palveluita liike- ja ammattitoimintana tarjoavat. Luottolaitoslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan talletuspankille sallittua toimintaa ovat

- 3) luotonanto ja rahoitustoiminta sekä muu rahoituksen järjestäminen;
- 4) rahoitusleasing;
- 5) maksupalvelu ja muu maksuliike;
- 6) sähköisen rahan liikkeeseenlasku, siihen liittyvä tietojenkäsittely ja tietojen tallentaminen sähköiselle tietovälineelle muun yrityksen lukuun;
- 7) maksujen periminen;
- 8) valuutanvaihto;
- 9) notariaattitoiminta;
- 10) arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta;
- 11) takaustoiminta;

Rahanpesulakiluonnoksen 1 luvun 2 § 15 kohdan mukaan ESAVI:n valvottavaksi tulisivat nykylainsäädäntöä lähes vastaavasti sijoituspalvelulain (747/2012) 2 luvun 3 §:ssä 1-7 kohdissa tarkoitettua palvelua liike- tai ammattitoimintana tarjoavat. Säännöksen mukaan sijoituspalveluyritys saa, myönnetyn toimiluvan mukaisesti, sijoituspalvelun lisäksi:

- 1) myöntää asiakkaille sijoituspalveluun liittyviä luottoja ja muuta rahoitusta;
- 2) tarjota yrityksille pääomarakenteita, liiketoimintastrategiaa ja muita niihin liittyviä kysymyksiä koskevaa neuvontaa sekä yritysten sulautumisia, yritysostoja ja muita yritysjärjestelyjä koskevaa neuvontaa ja palveluja;
- 3) tarjota sijoituspalveluun liittyvää valuuttapalvelua;
- 4) tuottaa ja levittää sijoitustutkimuksia, rahoitusanalyysijä sekä muita vastaavia rahoitusvälineillä käytävään kauppaan liittyviä yleisiä suosituksia;
- 5) tarjota rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskun takaamiseen tai järjestämiseen liittyviä palveluja;
- 6) tarjota sijoituspalveluja ja tässä momentissa tarkoitettuja palveluja vastaavia palveluja sellaisilla johdannaissopimusten kohde-etuuksilla, jotka eivät ole rahoitusvälineitä silloin, kun toiminta liittyy johdannaissopimuksilla harjoitettavaan toimintaan;
- 7) tarjota muuta kuin 1 luvun 11 §:n 9 kohdassa tarkoitettua rahoitusvälineiden säilyttämistä;

Sijoituspalvelulakia valvoo lain 1 luvun 20 §:n mukaan Finanssivalvonta, joka valvoo sijoituspalveluyritysten toimintaa myös rahanpesulain osalta.

Rahanpesulain aiemmissa lakiesityksissä ei ole perusteltu mitenkään sitä, miksi aluehallintovirasto soveltuisi parhaiten valvovaksi viranomaiseksi sellaisten ilmoitusvelvollisten osalta, joista säädetään luottolaitostoiminnasta annetussa laissa

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

ja sijoituspalvelulaissa, kun näiden lakien noudattamista pääsääntöisesti valvoo Fiva. Uudessa esityksessä esitetään edelleen samaa vaikeaselkoista ja epäloogista valvontavastuun jakoa perustelematta sitä mitenkään.

Esityksen 2 §:n 1 momentin 12 kohdassa ehdotetaan, että lakia sovellettaisiin *virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijoihin, virtuaalivaluutanvaihtajiin ja markkinapaikkoihin, joissa virtuaalivaluutalla käydään kauppaa*. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei katso olevansa oikea viranomaisiin tähän valvontatehtävään muun muassa siitä syystä, ettei ESAVIN elinkeinotoiminnan valvontatehtäviin kuulu maksuliikenteen sähköisen toimintaympäristön erityisasiantuntemusta edellyttävää valvontaa.

Fiva on rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen sekä rahoitusmarkkinoiden asiantuntija. Aluehallintovirasto on monialainen valvova viranomaisiin, jolla ei ole Fivan kaltaista syvällistä rahoitusmarkkinoiden tuntemusta. Fiva on siten merkittävästi parempi asiantuntija luotonanto- ja rahoitustoiminnan valvonnassa kuin ESAVI.

Näillä perusteilla aluehallintovirasto katsoo, että esityksen 2 § 1 momentin 12, 13 ja 15 kohdissa tarkoitetut ilmoitusvelvolliset tulisivat olla Fivan valvottavana. ESAVI katsoo, että ei ole esitetty mitään perusteita sille, miksi ESAVI soveltuisi valvojaksi edellä mainituille ilmoitusvelvollisille.

2 Käteisen käyttö maksuvälineenä tavarakaupassa

Nykyisessä rahanpesulaissa säädetään, että lakia sovelletaan kaikkiin liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyviin tai välittäviin siltä osin, kuin otetaan vastaan maksusuorituksena käteistä yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 15.000 euroa. Ehdotuksessa esitetään direktiivin mukaisesti, että tämä raja laskettaisiin 10.000 euroon. Jäljempänä puhutaan tavarakauppiasta, kun tarkoitetaan näitä ilmoitusvelvollisia.

Suuria käteissummia käytettäneen lähinnä arvotavaroiden kaupassa (esimerkiksi moottoriajoneuvoja, kelloja ja koruja sekä taide-esineitä ostettaessa). Yhteistä näille on käteisellä hankittavan omaisuuden helppo siirrettävyys ja realisoitavuus, jotka lisäävät rahanpesun riskiä.

Lakiehdotuksessa esitetään, että tavarakauppioiden tulisi rekisteröityä ESAVI:n rahanpesulain valvontarekisteriin. Tilastokeskuksen toimialaluokituksen perusteella tavarakauppiaita, joiden toiminnassa saatetaan ottaa vastaan vähintään 15.000 euroa käteisenä, on yli 50.000. Kun käteissumman raja lasketaan 10.000 euroon, lain soveltamisala laajenee tästäkin. Käytännössä tavarakauppias-ilmoitusvelvollisten joukko on hyvin hajanainen ja vaikeasti valvottava.

EU-tason sääntely sekä kansalliset säännökset ja ohjeistukset euron käyttämisestä maksuvälineenä

Euroopan neuvoston asetuksen (EY) 974/98 johdannon kohdassa (19) todetaan, että "seteleillä ja kolikoilla suoritettaviin maksuihin kohdistuvat julkisista syistä käyttöön otetut rajoitukset eivät ole epäyhteensopivia laillisen maksuvälineen aseman kanssa, kunhan rahamääräisten velkojen suorittamiseen on olemassa muita laillisia keinoja". **Lainsäädäntöyhteydessä olisi vähintään tullut arvioida, olisiko rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta riittävä julkinen syy rajoituksille.**

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

Komission 22.3.2010 antaman suosituksen mukaan euron laillisen maksuvälineen aseman tulisi merkitä mm. sitä, että sen hyväksyminen maksuvälineenä on pakollista. Erikseen todetaan, että vähittäiskaupassa hyväksymisen tulisi olla pääsääntö, siitä voidaan poiketa ainoastaan silloin kun syy poikkeamiseen liittyy ns. vilpittömyyden velvoitteeseen (bona fide), eli esimerkiksi jos myyjällä ei ole antaa takaisin riittävästi vaihtorahaa. Edelleen todetaan myös, että on mahdollista kieltäytyä vastaanottamasta saman veloitteen nojalla myöskään nimellisarvoltaan erityisen suuria euroseteleitä, jos setelin arvo on epäsuhteessa (ts. liian iso) suoritettavaan maksuun nähden.

Suosituksot eivät kuitenkaan ole sitovia, eikä niillä ole oikeudellisia vaikutuksia. Tämän oikeudellisen sitomattomuuden ja mainitun neuvoston asetuksen valossa unionitason sääntely mahdollistaa jäsenmaille rajoitusten asettamisen käteisen rahan käyttöön, vaikka eurolla onkin laillisen maksuvälineen asema kaikissa sen käyttöönottoaineissa maissa.

Euroopassa on eräiden maiden lainsäädännössä kielletty tai rajoitettu tietyn summan (1.000 – 15.000 euroa) ylittävien käteissummien vastaanottamista (Ranska, Belgia, Espanja, Italia, Viro, Tanska, Norja, Slovakia ja Bulgaria)¹. Eräät EU-jäsenmaat (ainakin Tanska ja Ruotsi) selvittävät rahanpesulainsäädäntötyössään voidaanko rahanpesudirektiivissä tarkoitetun rahamäärän ylittävän käteisen käyttö kieltää tavarakauppioiden osalta. Näin voidaan sulkea lain soveltamisen ulkopuolella iso joukko ilmoitusvelvollisia vaarantamatta direktiivin tarkoitusta ja ehkäistä elinkeinonharjoittajien hallinnollisen taakan kasvattamista sekä vähentää viranomaisten valvontatyötä.

Suomen pankin verkkosivuilla todetaan seuraavasti:

"Kaikki eurosetelit ja -kolikot, myös juhlarahat, ovat laillisia maksuvälineitä Suomessa. Suomen Pankin kanta laillisten maksuvälineiden liikkeeseenlaskijana on perinteisesti ollut, että kaikki lailliset maksuvälineet tulee hyväksyä maksuvälineinä. Tämä koskee erityisesti ns. luvanvaraisia elinkeinoja kuten apteekkeja ja julkisia liikennevälineitä.

Toisaalta maksuvälineen valinta ja hyväksyminen kuuluvat sopimusvapauden piiriin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että liikkeet voivat valita maksuvälineet, jotka ne haluavat hyväksyä. Ne voivat siis olla ottamatta vastaan esimerkiksi yhden ja kahden sentin kolikoita tai 500 euron seteleitä, mutta siinä tapauksessa niiden on annettava siitä asiakkaalle riittävä ja selkeä tieto. Asiasta säädetään kuluttajansuojalaissa, ja asian arviointi kuuluu kuluttajaviraston toimivaltaan."

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on julkaissut internetsivuillaan (www.kkv.fi) Kuluttaja-asiamiehen linjauksen aiheesta Maksaminen ja laskutus, jossa todetaan (Kohta 4.1. Käteismaksu)

Lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka pakottaisi aina hyväksymään maksun käteisellä rahalla. Jos kuluttajalle tarjotaan mahdollisuus maksaa peruspankkipalveluiden tilinkäyttövälillä, eli jokaisen saatavilla olevalla pankkitiliin liittyvällä maksukortilla, tätä voidaan useimmiten pitää riittävänä vaihtoehtona käteisrahmaksulle. Komission suosituksen (2010/191/EU)

¹ Harmaa talous ja käteisen rahan käytön rajoittaminen elinkeinotoiminnassa työryhmän raportti (TEM 2/2014).

mukaan käteinen tulisi hyväksyä maksuvälineenä. Suosituksen mukaan käteisen vastaanottamisesta voi kieltäytyä perustellusta syystä esimerkiksi, jos elinkeinonharjoittajalla ei ole vaihtorahaa. Komissio tarkastelee käteismaksamisen tilannetta kolmen vuoden sisällä suosituksen antamisesta lainsäädännöllisen tarpeiden arvioimiseksi.

Käteismaksua pidetään edelleen perusmaksutapana. Jos myymäläkaupassa maksamiseen ei kelpaa käteinen raha tai pankkikortti, siitä on sen vuoksi kerrottava erikseen jo markkinointivaiheessa.

Korttimaksamisen yleistyminen on nostanut esiin kysymyksiä mm. myyjän velvollisuudesta vastaanottaa seteleitä ja kolikoita. Maksun vastaanottajalle voi olla kohtuutonta vastaanottaa joko suurta määrää kolikoita tai erityisen suurta seteliä. Ns. Euroasetuksen perusteella samassa maksussa ei tarvitse hyväksyä enempää kuin 50 metallirahaa (EY 974/98 11 artikla). Jos maksun saaja hyväksyy käteismaksun, mutta asettaa rajoituksia hyväksymilleen käteisvälineille, rajoituksista tulee ilmoittaa selkeästi ennen kaupan tekemistä. Kuluttaja-asiamies on suosittanut, että jos liike esimerkiksi kieltäytyy vastaanottamasta 1 ja 2 sentin kolikoita, siitä ilmoitetaan selkeästi jo liikkeen ulko-ovella. Kuitenkin komission suosituksen mukaan 1 ja 2 sentin kolikotkin olisi hyväksyttävä maksuvälineeksi.

Kuluttaja-asiamiehen linjauksen mukaan elinkeinonharjoittajan on siten mahdollista joiltain osin rajoittaa käteisen käyttöä maksuvälineenä toiminnassaan, kunhan siitä annetaan asiakkaalle riittävä ja selkeä tieto (esimerkiksi ilmoitus myymälän sisäänkäynnin läheisyydessä).

Käteisen käytön kieltäminen tai rajoittaminen tavarakaupassa

Lakiehdotuksessa ei ole käsitelty lainkaan mahdollisuutta kieltää tavarakauppiaita ottamasta vastaan 10.000 euroa tai enemmän käteistä. Ehdotuksessa esitetty järjestelmä johtaa tuhansia elinkeinonharjoittajia koskevan valvontarekisterin luomiseen ja rahanpesulain velvoitteista johtuvaan tavarakauppiaiden merkittävän hallinnollisen taakan kasvuun. Ottaen huomioon, että nykypäivänä vähittäiskaupan maksutapahtumista suurin osa tapahtuu jo maksu- ja luottokorteilla sekä myös se, että esimerkiksi verkkopankkimaksua käytetään yleisesti (esimerkiksi autokaupassa), on olemassa hyvin vähän perusteita sille, miksi näin suurten käteissummien käyttö tulisi rahanpesun ehkäisemisen näkökulmasta edes sallia.

Lakiehdotuksessa on jäänyt käsittelemättä myös se, voiko tavarakauppias oma-aloitteisesti kieltäytyä ottamasta vastaan 10.000 euroa tai enemmän käteistä. Tällöin tavarakauppias voisi oma-aloitteisesti sulkea itsensä pois rahanpesulain soveltamisalasta. Tämä sallimalla vähennettäisiin merkittävästi tavarakauppiaiden hallinnollista taakkaa ja samalla rahanpesu tavarakaupan avulla vaikeutuisi huomattavasti. Mahdollisuus kieltäytyä vastaanottamasta käteistä rahaa tietyn euromääräisen summan ylimenevältä osalta näyttää kuuluvan elinkeinonharjoittajan ja hänen asiakkaansa välisen sopimusvapauden periaatteen piiriin. Ei liene perusteita sille, miksi elinkeinonharjoittaja ei voisi kieltäytyä vastaanottamasta ainakin tietyn summan ylittäviä käteissummia, varsinkin, jos se on perusteltua esimerkiksi harjoitetun elinkeinotoiminnan luonteen johdosta. Esimerkkinä tilanne, jossa pienimuotoista elinkeinotoimintaa harjoittava elinkeinonharjoittaja ilmoittaa kieltäytyvänsä vastaanottamasta 10.000 euroa ja sen ylittäviä käteissummia, jotta rahanpesulain asettamat raskaat velvoitteet eivät

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

koskisi häntä ja välttäisi samalla rekisteröitymisen aluehallintoviraston rahanpesulain valvontarekisteriin.

3 YLEISPERUSTELUT

Yleisperustelujen lainsäädännön nykytilaa koskevassa osiossa sivulla 35 on rahanpesulainsäädännön valvonnan ja resurssien osalta Etelä-Suomen aluehallintovirastoa koskeva kappale. Siinä todetaan seuraavaa:

*Aluehallintovirasto voi aluehallintovirastoista annetun lain 20 §:n mukaan sakon uhalla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka aluehallintovirasto tai siltä pakkokeinoasiassa virka-apua pyytävä muu viranomaisen on toimivaltansa mukaisesti antanut. **Rahanpesulain nojalla aluehallintovirasto ei kuitenkaan valtuutta käytä.***

Oikeammin voitaisiin todeta, että **aluehallintovirasto ei rahanpesulain nojalla voi käyttää mainittua valtuuttaan**, sillä sille ei ole rahanpesulaissa annettu uhkasakkolaissa edellytettyä valtuutta velvoittaa käskyllä tai kiellolla ilmoitusvelvollisia.

Aluehallintovirastoa koskevassa kappaleessa olisi hyvä tuoda selkeämmin esiin lain nykytila, eli se, että aluehallintoviraston valvottavaksi säädetyistä toimijoista valtaosa ei ole missään rekisterissä tai luettelossa, jonka avulla ne voitaisiin tavoittaa valvontaa varten, eikä aluehallintovirastolla ole käytettävissä laissa annettuja sanktiomahdollisuuksia näiden ilmoitusvelvollisten suhteen.

4 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

4.1 1 luku – 2 § 1 momentti, lain soveltamisala

Lausunnossa keskitytään soveltamisalan osalta niihin ilmoitusvelvollisiin, jotka lakiluonnoksessa on esitetty Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvottavaksi. Näitä ovat lakiluonnoksen 8 luvun 1 § 1 momentin perusteella lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 11—22 kohdassa tarkoitetut ilmoitusvelvolliset siltä osin kuin ne eivät ole Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia. Valvontavastuuta koskevaa 8 luvun 1 §:ä kommentoidaan osittain tässä samassa yhteydessä.

11. kohta - Muut oikeudellisia palveluita tarjoavat

Lakiesityksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 10. a) kohta ja 11 a) kohta eivät vastaa sanamuodoltaan toisiaan, vaikka niiden tulisi olla vastaavat.

Lakiesityksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 10) kohdan mukaan lakia sovelletaan *asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettuun asianajajaan ja hänen apulaiseensa siltä osin kuin toimitaan asiakkaan puolesta tai lukuun liiketoimissa taikka osallistutaan seuraavien liiketoimien suunnitteluun tai suorittamiseen:*

*a) kiinteistöjen tai liiketoimintayksikköjen ostamiseen, myyntiin, **niiden toteuttamiseen tai suunnitteluun.***

Lakiesityksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 11) kohdan mukaan lakia sovelletaan *muuhun liike- tai ammattitoimintana oikeudellisia palveluita tarjoavaan siltä osin kuin toimitaan asiakkaan puolesta tai lukuun liiketoimissa taikka osallistutaan seuraavien liiketoimien suunnitteluun tai suorittamiseen:*

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

a) kiinteistöjen tai liiketoimintayksikköjen ostamiseen tai myyntiin.

12. kohta - Virtuaalivaluutat

Luonnoksessa esitetään, että rahanpesulakia sovellettaisiin *virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijoihin, virtuaalivaluutanvaihtajiin ja markkinapaikkoihin, joissa virtuaalivaluutalla käydään kauppaa*. Luonnoksen yleisperusteluissa (s. 78) tuodaan ilmi se, että kyse on kansallisesta ratkaisusta, joka ylittää direktiivin asettamat vähimmäisvaatimukset soveltamisalan osalta. Tämän lisäksi todetaan, että soveltamisalan ulottaminen virtuaalivaluuttoihin on kuitenkin tarpeen niihin liittyvien huomattavien riskien vuoksi. Tästä esimerkkinä on sivulla 93 todettu, että *Rahanpesun selvittelykeskus on huomannut entistä useamman rahanpesuilmoituksen koskevan virtuaalivaluuttoja, etenkin bitcoinia*. **Perusteluissa tulisi kuitenkin ottaa myös kantaa siihen, minkä vuoksi virtuaalivaluuttojen sääntely osalta ei jäädä odottamaan yleiseurooppalaista sääntelyä.**

ESAVI näkee tarpeellisena huomion kohdentamisen virtuaalivaluuttojen käyttöön ottaen huomioon kansainväliset selvitykset niihin liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä. Virtuaalivaluuttojen käyttöympäristö poikkeaa huomattavasti muun muassa perinteisten valuutanvaihtajien toimintaympäristöstä, ja tehokas valvonta vaatii huomattavaa asiantuntemusta sekä erikoistumista sähköiseen toimintaympäristöön. Asiantuntemusta on oltava sekä alan käytäntöjen että teknisen toteutuksen osalta. Rahanpesulain soveltamisalaa ollaan laajentamassa alalle, jonka osalta ei ole aiempaa kokemusta edes kansainvälisesti, ja ala on lisäksi sellainen, joka kykenee teknisten ratkaisujen avulla muuntautumaan hyvinkin nopeasti.

Lakiluonnoksessa ei ole missään perusteltu, mistä syystä virtuaalivaluuttoihin liittyvä valvonta on osoitettu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Jotta virtuaalivaluuttoihin liittyvä valvonta olisi uskottavaa ja tehokasta, on valvovan viranomaisen valinta huolellisesti harkittava ja näin ollen myös perusteltava. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei katso olevansa oikea viranomainen tähän valvontatehtävään muun muassa siitä syystä, ettei ESAVIN elinkeinotoiminnan valvontatehtäviin kuulu maksuliikenteen sähköisen toimintaympäristön erityisasiantuntemusta edellyttävää valvontaa. Asiantuntemuksen puute johtaa siihen, että mikäli valvontavastuu lainsäädännöllä osoitetaan aluehallintovirastolle, tulisi lain esitöissä ottaa kantaa myös uskottavan valvonnan toteuttamisen edellyttämiin koulutus- ja resurssitarpeisiin sekä siihen, missä laajuudessa yhteistyötä on syytä tehdä muiden viranomaisten kesken (Finanssivalvonta, KRP:n Kyberrikostorjuntakeskus).

13. kohta - Viittaus luottolaitoslakiin

Rahoituslaitoksen määritelmä

Lakiluonnoksen 1 luvun 2 § 13 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisia ovat *luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 3–11 kohdassa tarkoitettuja palveluita liike- ja ammattitoimintana tarjoavat*. Luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 1 § 1 momentissa määritellään talletuspankille sallitut liiketoiminnan muodot.

Rahanpesulain viittaus luottolaitoslakiin on seurausta rahanpesudirektiivistä. Neljännen rahanpesudirektiivin soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan finanssilaitoksiin eli rahoituslaitoksiin (eng. *financial*

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTO VIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

institution)². Rahoituslaitoksen määritelmä on direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa, jonka a alakohdan mukaan rahoituslaitoksena pidetään

yritystä, joka ei ole luottolaitos ja joka harjoittaa yhtä tai useampaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU (23) liitteessä I olevassa 2–12 kohdassa sekä 14 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa, valuutanvaihtotoimistojen toiminta mukaan lukien.

Rahanpesulakiluonnokseen sisältyy oma rahoituslaitoksen määritelmä, joten **2 § 1 momentin 13 kohtaa voitaisiin selkeyttää niin, että siinä todettaisiin lakia sovellettavan rahoituslaitokseen, joka tarjoaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 3–11 kohdassa tarkoitettuja palveluita liike- ja ammattitoimintana.**

Rahoituslaitoksen määritelmä löytyy lakiluonnoksen 1 luvun 4 §:n 1 momentin 17 kohdasta. Kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rahoituslaitos määriteltäisiin 17 kohdassa neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 2 kohtaa vastaavasti. Pykäläluonnoksen mukaan tarkoitettaisiin rahoituslaitoksella muun muassa a) *muuta yritystä kuin luottolaitosta, joka harjoittaa yhtä tai useampaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 3–15 kohdassa tarkoitettua toimintaa.*

Viittaus on virheellinen, sillä luottolaitoslain 5 luvun 1 § 1 momentissa ei ole 15 kohtaa. Lisäksi rahanpesudirektiivin rahoituslaitoksen määritelmästä puuttuu luottolaitoslain 12 kohtaa vastaava luottolaitosdirektiivin I liitteen 13 kohta eli luottotietopalvelut. Ei ole esitetty mitään perusteita, miksi nämä palvelut olisi syytä sisällyttää kansalliseen määritelmään. Lakiesitystä tulisi korjata poistamalla rahoituslaitoksen määritelmästä viittaus luottotietopalveluihin.

Luottolaitosdirektiivissä ei ole luottolaitoslakia vastaavasti mainintaa maksujen perimisestä (7 kohta) eli rahanpesudirektiivin soveltamisala ei sellaisenaan sisällä maksujen perimistä. Lisäksi kansallisen lainsäädännön perusteella on epäselvää, tarkoitetaanko luottolaitoslain maksujen perimistä koskevalla kohdalla saatavien perintää siinä tarkoituksessa kuin se laissa saatavien perinnästä (513/1999) tai laissa perintätoiminnan luvanvaraisuudesta (1999/517) on määritelty. Vaikka rahanpesudirektiivi on minimiharmonisointidirektiivi, **tulisi kansallisen lain perusteluissa perustella mahdolliset soveltamisalan laajennukset.** Perintätoiminnan sisällyttäminen rahanpesulain soveltamisalaan tulisi perustella esityksessä.

Luottolaitoslain 5 luvun 1 § 1 momentin 9 kohdassa mainitaan notariaattitoiminta. Notariaattitoiminnasta ei ole mainintaa luottolaitosdirektiivissä. Sen sijaan direktiivissä on mainittu mm. sijoitussalkun hoito ja neuvonta, arvopapereiden säilytys ja hoito sekä erilaiset yritysneuvontapalvelut, jotka tulevat soveltamisalan piiriin muun muassa soveltamisalaa koskevan pykälän 1 momentin 1, 10, 11 ja 19 kohtien nojalla. Notariaattitoiminnan määritelmää ei löydy laista ja hallituksen esityksessä luottolaitoslaiksi 242/1989 todetaan, että notariaattitoiminnan sisällön rajanveto tulisi tapahtua pankkitarkastusviraston toimesta. Rahanpesulain soveltamisalan näkökulmasta avoimeksi jäävä "notariaattitoiminnan" määritelmä on ongelmallinen, ja laissa tai lain perusteluissa tulisi kertoa, millaisia toimintoja tämän kohdan nojalla halutaan saattaa lain soveltamisalan piiriin. **Koska notariaattitoimintaa ei ole määritelty missään selkeästi, on ilmoitusvelvollisen mahdotonta tietää kuuluvansa lain soveltamisalan piiriin, ja valvojan viranomaisen on mahdotonta valvoa lain noudattamista tältä osin.**

² Vaikka englanninkielinen termi on pysynyt samana, 4. rahanpesudirektiivin suomennoksessa käytetään termiä *finanssilaitokset* ja 3. rahanpesudirektiivissä *rahoituslaitokset*.

Rahoituslaitoksen määritelmä ja hallinnolliset seuraamukset

Rahoituslaitoksen määritelmään ja hallinnollisiin seuraamuksiin liittyy ongelma, jota lakiluonnoksessa ei ole käsitelty. Yleisperusteluissa sivulla 73, 3. kappaleessa todetaan, että *Hallinnollisen rahamääräisen seuraamuksen enimmäismäärä vaihtelee direktiivissä sen mukaan onko kyseessä luotto- tai rahoituslaitos taikka muu ilmoitusvelvollinen*. Yleisperusteluissa sivulla 86 todetaan, että *luotto- ja rahoituslaitoksille määrättävät seuraamukset eroaisivat muille ilmoitusvelvollisille määrättävistä seuraamuksista* ja lakiluonnoksen seuraamusmaksua koskevat pykälät on nimetty sen mukaan, onko kyseessä luotto- tai rahoituslaitos (9 luvun 4 §) vai muu kuin luotto- tai rahoituslaitos (9 luvun 5 §).

Esityksessä jako on kuitenkin tehty sen mukaan, onko kyse Finanssivalvonnan vai muun viranomaisen valvomista toimijoista. Näin ollen aluehallintoviraston valvomille rahoituslaitoksille seuraamusmaksu on pienempi, kuin mitä rahoituslaitoksille neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklan 3 kohdassa edellytetään. **Sitä, miksi aluehallintoviraston valvomille rahoituslaitoksille seuraamusmaksu on pienempi, ei ole perusteltu lakiluonnoksessa.**

Luottolaitoslain viittauksen johdosta soveltamisalaan kuuluvan toiminnan epäselvyys

Lakiluonnoksen 8 luvun 1 § 1 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo muun muassa 1 luvun 2 §:n 1 momentin 13 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia siltä osin kuin ne eivät ole Finanssivalvonnan valvomia ilmoitusvelvollisia. Edellä selvitetiin jo rahoituslaitoksen määritelmään ja luottolaitoslain viittaukseen liittyviä epäselvyyksiä. Lakiluonnos esittää ESAVIN valvottavaksi nykyistä rahanpesulakia vastaavasti joukon ilmoitusvelvollisia, joiden määrä ja laatu ovat vaikeasti arvioitavissa. Lakiluonnoksessa todetaan seuraavaa:

Näitä palveluita ovat luotonanto ja rahoitustoiminta sekä muu rahoittamisen järjestäminen kuten kulutusluottojen, kiinnitysluottojen ja kauppatapahtumien rahoitus sekä factoring. Lisäksi tällaisia palveluita ovat rahoitusleasing ja maksupalveluiden tarjoaminen, muun maksuliikkeen harjoittaminen sekä sähköisen rahan liikkeeseenlasku, siihen liittyvä tietojenkäsittely ja tietojen tallentaminen sähköiselle tietovälineelle muun yrityksen lukuun, kun kyseessä ei ole Finanssivalvonnan valvoma toiminta. Lisäksi kohdassa tarkoitettuja palveluita ovat maksujen periminen, valuutanvaihto, notariaattitoiminta ja takaustoiminta.

Tällä hetkellä kuluttajaluottoja myöntävät rahoituslaitokset ovat aluehallintoviraston luotonantajarekisterissä ja valuutanvaihtajat valuutanvaihtorekisterissä. ESAVI myöntää myös luvat perintätoiminnan harjoittamiseen ja pitää luvanhaltijoista luetteloa. Muut edellä mainitut toimijat eivät ole tällä hetkellä missään rekisterissä tai luettelossa, mutta niille tulisi lakiluonnoksen 5 luvun mukaan velvollisuus rekisteröityä *aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriin*.

Tehokkaan ja uskottavan valvonnan kannalta ongelmana on se, ettei ESAVILLA ole minkäänlaista rahoitusmarkkinoiden erityisasiantuntemusta, jota rahoituslaitosten valvonta rahanpesulainsäädännönkin näkökulmasta vaatisi. ESAVILLA ei myöskään ole kattavaa käsitystä siitä, millaisia toimijoita soveltamisalan piiriin mahdollisesti kuuluu ja asia on epäselvä todennäköisesti myös potentiaalisille ilmoitusvelvollisille.

Mainitun luottolaitoslain kohdan mukaan talletuspankille on sallittua maksupalvelu ja muu maksuliiketoiminta sekä sähköisen rahan liikkeeseenlasku, siihen liittyvä

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

tietojenkäsittely ja tietojen tallentaminen sähköiselle tietovälineelle muun yrityksen lukuun. Rahanpesulakiluonnoksen soveltamisalaa koskevan 2 § 4 kohdassa Fivan valvottavaksi on säädetty maksulaitoslain (297/2010) 7 ja 7 a §:ssä tarkoitettut luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Maksulaitoslain pykälät sääntelevät sitä, millä edellytyksillä maksupalveluja (7 §) tai sähköisen rahan liikkeellelaskua (7a §) voi harjoittaa ilman maksulaitoslaissa tarkoitettua lupaa. Maksulaitoslain noudattamista valvoo Finanssivalvonta. Finanssivalvonta valvoo myös niitä em. toimijoita, jotka eivät tarvitse toimintaansa lupaa. Maksulaitoslain 7 ja 7 a §:t huomioon ottaen jää epäselväksi, minkälaisessa tilanteessa olisi mahdollista harjoittaa maksupalvelua tai sähköisen rahan liikkeellelaskua, joka ei olisi Fivan valvottavana. On harhaanjohtavaa todeta yksityiskohtaisissa perusteluissa, että nämä toimijat olisivat ESAVIN valvottavia silloin, kun kyse ei ole Finanssivalvonnan valvomasta toiminnasta, koska tällaista toimintaa ei käytännössä ole olemassa. Mikäli tällaista toimintaa olisi jotenkin mahdollista harjoittaa siten, että se kuuluisi aluehallintoviraston valvottavaksi, tulisi se kirjata selkeästi rahanpesulakiin ja sen perusteluihin.

ESAVIN valvottavaksi tulisi myös arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta, jota harjoittaisi Fivan valvonnan ulkopuolella oleva taho. Epäselväksi jää, millaiseen toimintaan tällä viitataan. Sijoituspalvelut ovat Fivan valvottavia ja lisäksi muiden oikeudellisten palveluiden tarjonta kattaa mm. arvopapereiden hoitamisen. Lisäksi valmisteilla olevaan joukkorahoituslainsäädäntöön liittyvä valvontavastuu on osoitettu Fivalle. **ESAVilla ei ole arvopaperikaupan erityisasiantuntemusta, eikä ESAVilla ole nykyisillä resursseillaan tehokkaasti ja uskottavasti mahdollisuutta valvoa arvopaperitoimintaa.** Arvopaperikauppaa tulisi valvoa Fiva, joka on rahoitusmarkkinoiden asiantuntija.

15. kohta – Viittaus sijoituspalvelulakiin

15. kohdan nojalla ESAVIN valvottavaksi tulee sijoituspalvelulain (747/2012) 2 luvun 3 §:n 1—7 kohdassa tarkoitettua palvelua eli sijoituspalvelun oheispalveluita liiketäi ammattitoimintana tarjoavat. Sijoituspalvelut itsessään kuuluvat rahanpesulain soveltamisalaan ja Finanssivalvonnan valvottaviin.

Vuoden 1998 rahanpesulain esitöissä (HE 158/1997) on sijoituspalveluiden oheispalveluja koskevissa perusteluissa todettu, että *”Rahanpesudirektiivin täydellinen voimaansaattaminen edellyttää edellä mainittuja täsmennyksiä ilmoitusvelvollisten piiriin. Mainittu lisäys ei merkittävästi lisää ilmoitusvelvollisten määrää.”* Tässä kohdin ei kuitenkaan perustella tarkemmin, mihin direktiivin kohtaan tämä edellytys sisältyy.

Neljännän rahanpesudirektiivin ainoa viittaus sijoituspalveludirektiiviin³ on direktiivin 3 artiklan 2 kohdan (rahoituslaitoksen määritelmä) c alakohdassa, jossa todetaan, että rahoituslaitoksella tarkoitetaan muun muassa sijoituspalveludirektiivin 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa määriteltyä sijoituspalveluyritystä. **Oheispalvelu on puolestaan määritelty 4 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa, eikä rahanpesudirektiivistä löydy viittausta tähän kohtaan.** Sijoituspalveluiden oheispalveluun sijoituspalvelulain nojalla kuuluu muun muassa liiketoimintastrategiaan liittyvä neuvonta ja tutkimustiedon tuottaminen. Epäselväksi jää miksi tällaisen toiminnan tulisi sijoituspalveluiden, yrityspalveluiden ja oikeudellisten palveluiden ylittäviltä osin kuulua rahanpesulain soveltamisalan piiriin.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY (25)

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Mikäli oheispalveluiden katsotaan sisältyvän jollain tapaa rahoituslaitoksen määritelmän alle, olisi tämän käytävä ilmi lain perusteluissa, ja lisäksi olisi otettava kantaa edellä kuvattuun ongelmaan seuraamusmaksun suuruuteen liittyen.

Lisäksi 15 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa sijoituspalvelut ja oheispalvelut on sijoitettu epäloogisesti panttilainauslaitoksia koskevan kohdan 16 perustelujen perään.

19. kohta - Yrityspalvelut

Yksityiskohtaiset perustelut eivät vastaa sitä, mitä pykäläluonnoksessa lukee. Pykäläluonnoksen mukaan *lakia sovelletaan yrityspalvelun tarjoajaan*. Yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan trustin liiketoiminnasta ja siitä, miten ulkomainen trusti määritellään laissa jäljempänä. **Perusteluissa tulisi vain lyhyesti todeta, että lakia sovelletaan rahanpesudirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuihin toimijoihin ja että se, mitä trustilla tarkoitetaan, määritellään 4 §:ssä.**

22. kohta - Tavarakauppiat

22. kohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakia sovellettaisiin *edelleen myös liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyviin tai välittäviin, mutta yhden tai useamman toiseensa liittyvän käteismaksun suuruus olisi ehdotuksen mukaan 10 000 euroa, kun se on voimassa olevassa laissa 15 000 euroa.*

Pykäläluonnos kuuluu seuraavasti: *Tätä lakia sovelletaan liike- tai ammattitoimintana tavaroita myyvään tai välittävään siltä osin kuin otetaan vastaan maksusuorituksena käteistä yhtenä suorituksena tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 10 000 euroa.*

Kansallisen lainsäädännön lainkohtaa vastaava rahanpesudirektiivin säännös on muuttunut 4. rahanpesudirektiivin myötä. Muutosta ei ole lakiluonnoksessa tuotu esiin eikä sen vaikutuksia tai merkitystä soveltamisalaan ole arvioitu. Kolmannen rahanpesudirektiivin vastaava soveltamisalaa koskeva säännös eli 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohta kuuluu seuraavasti:

This Directive shall apply to: the following legal or natural persons acting in the exercise of their professional activities: other natural or legal persons trading in goods, only to the extent that payments are made in cash in an amount of EUR 15 000 or more, whether the transaction is executed in a single operation or in several operations which appear to be linked

Uuden 4. rahanpesudirektiivin vastaava kohta kuuluu puolestaan seuraavasti:

This Directive shall apply to the following obliged entities: the following natural or legal persons acting in the exercise of their professional activities: other persons trading in goods to the extent that payments are made or received in cash in an amount of EUR 10 000 or more, whether the transaction is carried out in a single operation or in several operations which appear to be linked

Sitä, että direktiivin soveltamisalaan kuuluu sekä maksun suorittaminen että vastaanottaminen, ei ole huomioitu ehdotetun kansallisen lain soveltamisalassa. Yleisperusteluissa sivulla 78 soveltamisalaa koskevassa

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

kappaleessa todetaan, että Lakia sovellettaisiin myös neljännen rahanpesudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e luetelmakohtaan mukaisesti tavara kauppaa käyviin henkilöihin, jos maksu suoritetaan tai vastaanotetaan käteisenä ja sen suuruus on yhtenä tai useina toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina yhteensä vähintään 10 000 euroa, mutta tämän muutoksen vaikutusta kansallisen lain soveltamisalaan ei käsitellä lainkaan. Direktiivin sanamuodon perusteella soveltamisalaan saattaisivat kuuluisivat myös tilanteet, jossa tavaraa myyvä tai välittävä suorittaa huomattavan käteismaksun ostaessaan tavarana (käytännön esimerkkinä jalometalli- ja jalokivikauppiaiden harjoittama ostotoiminta).

22. kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi seuraavaa:

Direktiivin johdanto-osassa ei kolmannen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 18 kohdasta poiketen määrätä siitä, että arvokkaiden tavaroiden kuten jalokivien ja -metallien tai taideteosten jälleenmyyjät sekä huutokaupanpitäjät kuuluvat aina direktiivin soveltamisalaan. Neljännessä rahanpesudirektiivissä säädetään valvontaviranomaisille merkittäviä uusia valtuuksia määrätä hallinnollisia seuraamuksia ilmoitusvelvollisille, mikä korostaa soveltamisalan selkeyden merkitystä. Soveltamisalaan kuuluisivat kolmatta rahanpesudirektiiviä vastaavasti aina arvokkaiden tavaroiden myyjät. Muut tavaroiden myyjät tulisivat 22 kohdan nojalla soveltamisalan piiriin ja niille syntyisi velvollisuus rekisteröityä 5 luvussa tarkoitettuun yrityspalvelurekisteriin vasta silloin, kun ne vastaanottavat ensimmäisen kerran käteisenä yhtenä tai toisiinsa kytkeytyvinä suorituksina vähintään 10 000 euroa taikka muutoin täyttävät rekisteröinnin edellytykset

Perusteluissa on virhe, koska kolmannen rahanpesudirektiivin johdanto-osassa ei määrätä, että arvokkaiden tavaroiden myyjät kuuluisivat aina direktiivin soveltamisalaan, vaan, että arvokkaiden tavaroiden myyjät kuuluvat soveltamisalaan, mikäli ne vastaanottavat 15000 euroa tai enemmän käteistä. Kohta kuuluu alkuperäiskielellä seuraavasti:

Dealers in high-value goods, such as precious stones or metals, or works of art, and auctioneers are in any event covered by this Directive to the extent that payments to them are made in cash in an amount of EUR 15 000 or more.

Ehdotetussa säädöstekstissä ja perusteluissa on ristiriita, joka tulisi korjata. Mikäli tarkoitus on, että arvokkaiden tavaroiden myyjät olisivat aina lain soveltamisalan piirissä, tämä tulisi tuoda esiin pykälätekstissä, eikä ainoastaan lainkohdan perusteluissa.

4.2 1 luvun 3 § - Soveltamisalaa koskeva poikkeus

Soveltamisalan rajausta koskevassa pykälässä säädetään edellytyksistä, joilla soveltamisalaan muuten kuuluva toiminta jäisi sen ulkopuolelle.

Lain perustelujen pohjalta on epäselvää, kuka tekee arvion ja ratkaisun siitä, kuuluuko tietty toiminta soveltamisalan piiriin vai ei. Tekeekö sen potentiaalinen ilmoitusvelvollinen itse, vai valvova viranomainen?

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

4.3 1 luvun 4 § Määritelmät

1 momentin 7 kohta – Henkilöllisyyden todentaminen

Henkilöllisyyden todentamista käsittelevien yksityiskohtaisten perustelujen teksti sopisi paremmin asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista käsittelevän 3 luvun 2 §:n perusteluihin.

1 momentin 8 ja 9 kohta – Virtuaalivaluuttoihin liittyvät määritelmät

Saman pykälän 5 kohdassa määritellään ilmoitusvelvollinen 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi yhteisöksi ja elinkeinonharjoittajaksi. Virtuaalivaluuttoa koskevassa kohdassa puhutaan kuitenkin virtuaalivaluutan liikkeellelaskijan yhteydessä **luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä. Epäselväksi jää, miksi ilmoitusvelvollinen virtuaalivaluutan osalta on määritelty eri tavalla kuin muut ilmoitusvelvolliset.** Sanamuoto johtaa siihen, että myös sellainen luonnollinen henkilö ja myös esimerkiksi yleishyödyllinen yhdistys, joka ei harjoita toimintaa elinkeinotoimintana olisi lain soveltamisen piirissä. Jos tämä on ollut tarkoitus, niin kyseessä on merkittävä laajennus lain yleiseen soveltamisalaan nähden. Valvovan viranomaisen on käytännössä lähes mahdotonta tavoittaa tällaisia toimijoita ja valvoa niitä.

Pykäläluonnoksen mukaan laissa tarkoitetaan virtuaalivaluutalla digitaalisessa muodossa olevaa arvoa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, *että virtuaalivaluutta on yleensä digitaalisessa muodossa, mutta se voidaan esittää myös fyysisessä muodossa esimerkiksi kolikkona tai paperina.* Epäselväksi jää kuuluuko fyysisessä muodossa esitettävä virtuaalivaluutta lain soveltamisalan piiriin. Samoin epäselvää on myös se tarkoittaako fyysisessä muodossa esitettävä eri asiaa kuin fyysisessä muodossa oleva.

1 momentin 10 kohta – Ulkomainen trust

Ulkomaisen trustin määritelmän osalta pykäläluonnoksen viittaus neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 7 kohtaan on ongelmallinen. Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ulkomaista trustia ei direktiivissä määritellä, toisin kuin 10 kohdan viittaus sellaisenaan antaa ymmärtää. Lisäksi direktiivissä käytetään nimitystä *express trust*, mikä voi entisestään aiheuttaa sekaannusta.

Ehdotetaan, että ulkomaisen trustin määritelmän osalta viitattaisiin suoraan 3 artiklan 7 kohdan d alakohtaan, eli *tässä laissa tarkoitetaan ulkomaisella trustilla rahanpesudirektiivin 3 artiklan 7 kohdan d alakohdassa mainittua express trustia tai oikeusmuodoltaan samankaltaista oikeudellista järjestelyä.* Samassa yhteydessä tulisi kuvata se, mitä *express trustilla* tarkoitetaan.

1 momentin 11 kohta – Yrityspalvelujen tarjoaja

Pykälätekstissä puhutaan **henkilöstä**, joka tarjoaa liiketoimintana palvelua. Saman pykälän 5 kohdassa määritellään ilmoitusvelvollinen 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi yhteisöksi ja elinkeinonharjoittajaksi. Tässä tulisi käyttää samaa termiä, eli **yhteisö ja elinkeinonharjoittaja.**

Pykäläluonnoksen viittaus 3 artiklan 7 kohdan d kohtaan voi aiheuttaa hämmennystä, jos 10 kohdassa mainittuun kohtaan viitattaessa puhutaan

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

ulkomaisesta trustista ja 11 kohdassa ulkomaisesta *express* trustista. Perusteluissa todetaan, että *ulkomaisella express trustilla tarkoitetaan ulkomaisen trust-järjestelyn erityistä muotoa*. Ottaen huomioon edellä mainitun 1 momentin 10 kohdan ulkomaisen trustin määritelmän viittauksen rahanpesudirektiiviin, kyse on samasta ulkomaisesta trustista kuin 10 kohdassa eikä ole syytä ensin määritellä ulkomaista trustia ja sen jälkeen puhua *express* trustista.

1 momentin 17 kohdan osalta viitataan edellä rahoituslaitoksen määritelmää käsitelleessä osiossa esitettyihin seikkoihin

4.4 2 luku - Riskiarvio

2 §:ä tulisi täydentää valvojakohtaisen riskiarvion julkisuutta koskevilla määräyksillä taikka säätää toimivaltaisten viranomaisten, asianajajayhdistyksen ja rahanpesun selvittelykeskuksen yhteistyötä koskevassa ehdotettavassa 10 luvun 3 §:ssä valvojakohtaisen riskiarvioiden luovuttamisesta ja käytöstä muiden tämän lain mukaisten toimivaltaisten viranomaisten ja asianajajayhdistyksen toiminnassa.

3 §:n 1 momenttia tulisi täydentää seuraavasti: *Riskiarvio ja siihen tehtävät muutokset on toimitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle tämän pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä.*

4.5 3 luku - Asiakkaan tunteminen

Yleisperusteluissa asiakkaan tunnistamiseen liittyen todetaan sivulla 79, että *asiakkaan tuntemista koskevassa luvussa suurimmat muutokset voimassa olevaan lakiin liittyvät riskiperusteiseen lähestymistapaan ja muihin neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon edellyttämiin muutoksiin. Ilmoitusvelvollisen olisi huomioitava asiakkaan tuntemisvelvollisuutta täyttäessään asiakkaaseen liittyvät riskitekijät, tuotteeseen, palveluun, maksuliikenteeseen tai toimitustapaan liittyvät riskitekijät ja maantieteelliset riskitekijät*. Samat riskitekijät, maantieteellisiä lukuun ottamatta, on kuitenkin mainittu myös nykyisen lain 6 §:n 3 momentissa. Yleisperustelujen kohdassa olisi siis syytä selkeämmin korostaa mainittujen riskitekijäryhmien merkittävyyden arviointivelvollisuutta ilmoitusvelvollisen oman toiminnan näkökulmasta.

1 §:n perusteluissa todetaan, että *säännöksellä pantaisiin täytäntöön osin neljännen rahanpesudirektiivin 12 artikla*. Mainittu artikla koskee sähköiseen rahaan liittyvää yksinkertaista tuntemisvelvollisuutta, josta puolestaan säädetään lakiluonnoksen 3 luvun 9 §:ssä. Jää epäselväksi, miltä osin 1 §:ssä on tarkoitus panna täytäntöön mainittu artikla.

1 §:n perusteluissa on lisäksi seikkaperäisesti käyty läpi se, millä edellytyksillä yksinkertaista tai tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta voidaan noudattaa. Nämä perustelut olisi tarkoituksenmukaisempaa sijoittaa 3 luvun 8 ja 10 §:n perustelujen yhteyteen. 1 §:n perusteluissa viitataan lisäksi 10 luvussa säädettävään asetukseenantovaltuutukseen. Olisi syytä ensinnäkin todeta, mitä tämä asetukseenantovaltuutus koskee, ja viittaus voisi olla suoraan 10 luvun 6 §:n 2 momenttiin. Vaihtoehtoisesti viittauksen voisi sijoittaa 3 luvun 8 ja 10 §:n yhteyteen. Perusteluissa voitaisiin vielä mainita, että 1 § 3 momentin tuotteisiin, palveluihin ja liiketoimiin liittyvät riskitekijöitä on myös lueteltu suoraan direktiivin liitteissä.

2 § 1 momentin 2 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys, jos suoritettavan liiketoimen suuruus tai

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus yhteensä on vähintään 10 000 euroa, ja asiakkuus on satunnainen. Neljännen rahanpesudirektiivin 11 artiklan mukaan asiakas on tunnistettava ja henkilöllisyys todennettava ilmoitusvelvollisen suorittaessa yksittäinen liiketoimi, *jonka rahamäärä on vähintään 15 000 euroa, riippumatta siitä, suoritetaanko liiketoimi yhdellä kertaa vai useina erillisinä suorituksina, jotka näyttävät olevan toisiinsa kytkeytyneitä.* **Lakiluonnoksen perusteluista ei käy ilmi, miksi kansallisessa lainsäädännössä euromääräinen raja on pudonnut 10 000 euroon.**

2 §:n perusteluissa sivulla 108 on kappale, joka käsittelee valvojakohtaista riskiarviota. Kappaleen merkitys perustelujen näkökulmasta jää tällaisenaan epäselväksi. Jos kappaleen tarkoituksena on yleisesti mahdollistaa rahanpelitoimintaa koskevien säännösten myöhempi tarkistaminen valvojakohtaisen ja ilmoitusvelvollisten riskiarvioiden perusteella, kohta olisi syytä muotoilla selkeämmin.

3 §:n mukaan asiakkaan tuntemistiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan. Laissa tulisi säädellä selvästi, onko tämä maksimiaika (vrt. 4 luvun 3 §) vai voiko ilmoitusvelvollinen halutessaan säilyttää tiedot pidempään.

3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että *pykälän 3 momenttiin liittyy ajankohtainen kysymys pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaisten henkilöllisyyden todentamisesta ulkomaisista matkustusasiakirjoista ja esimerkiksi pankkitilin avaamisesta silloin, kun ulkomaisella henkilöllä ei ole virallista matkustusasiakirjaa. Esityksessä ei ole selvitetty tätä erityiskysymystä. Selvittämättä jättämistä ei ole perusteltu esityksessä mitenkään, ja toteamus jää irralliseksi.*

3 §:n 4 momentissa säädettäisiin siitä, että ilmoitusvelvollisen on kerrottava asiakkaalleen, että tämän tuntemistietoja ja muita henkilötietoja voidaan käyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu, tutkintaan saattamista varten. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan puolestaan, että *tietoja ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen.* Perusteluissa olisi hyvä avata, miten ilmoitusvelvollisen on käytännössä järjestettävä rekisterin pito siten, ettei tietoja käytettäisi muuhun kuin lain sallimiin tarkoituksiin.

7 §:n pykälätekstiin olisi syytä 5 momentin edellytysten väliin lisätä "ja"- sana, jotta pykälästä kävisi selkeästi ilmi se, että kaikkien mainittujen edellytysten on täyttyttävä.

Yksinkertaista tunnistamisvelvollisuutta koskevassa 8 § pykälätekstissä on viittaus väärään lain kohtaan. Riskiarvion osalta viittaus tulisi olla 3 luvun (tai *tämän luvun*) 1 § 3 momenttiin.

9 §:n pykälätekstiin voisi lisätä selvennyksen "Sähköistä rahaa vastaanottaessaan ilmoitusvelvollinen voi noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta, jos..." Vaihtoehto olisi myös lisätä pykälään suora viittaus direktiiviin, josta sähköisen rahan määritelmä tulee.

Etätunnistamista koskevan 11 §:n perusteluissa todetaan, että *säännös vastaisi voimassa olevan lain 18 §:ää ja neljännen rahanpesudirektiivin 18 artiklaa.* Kolmannen rahanpesudirektiivin 13 artiklan 2 kohdan etätunnistamista koskevaa

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

kohtaa ei sellaisenaan löydy neljänestä rahanpesudirektiivistä. Neljännen rahanpesudirektiivin 18 artiklan mukaan *jäsenvaltioiden tai ilmoitusvelvollisten yksilöimissä suuririskisemmissä tapauksissa jäsenvaltioiden on edellytettävä, että ilmoitusvelvolliset soveltavat tehostettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä hallitakseen ja vähentääkseen näitä riskejä asianmukaisesti. Arvioidessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä jäsenvaltioiden ja ilmoitusvelvollisten on otettava huomioon ainakin liitteessä III mainittuihin mahdollisesti suuririskisempiin tilanteisiin liittyvät tekijät. Liitteen 2 kohdassa luetellaan tuotteeseen, palveluun, liiketoimeen tai jakelukanavaan kytkeytyvät riskitekijät, mm. ilman henkilökohtaista läsnäoloa hoidetut liikesuhteet tai liiketoimet, joihin ei liity tiettyjä suoja-toimia, esimerkiksi sähköisiä allekirjoituksia. **Pykälän perusteluissa olisi syytä käydä läpi se, mihin mainittu kohta perustuu, ja minkä vuoksi direktiivissä tapahtuneet muutokset eivät vaikuta kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi perusteluihin tulisi kirjata, että pykälässä mainitut toimenpiteet on suoritettava sen mukaan, miten tunnistaminen parhaiten varmistetaan, eli yksi toimenpide ei aina riitä.***

4.6 4 luku - Ilmoitusvelvollisuus, salassapitovelvollisuus ja liiketoimen keskeyttäminen

1 §:n luonnoksen mukaan ilmoitusvelvollisen on täytettävä 3 luvun 4 §:n 3 momentissa säädetyn selonottovelvollisuuden viipymättä ilmoitettava rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta tai terrorismin rahoittamisen epäilystä. Neljännen rahanpesudirektiivin 33 artiklan mukaan kaikista epäilyttävistä liiketoimista, myös niiden yrityksistä, on ilmoitettava. **Yritystä ei kansallisessa lainsäädännössä ole mainittu, joten se tulisi lisätä lakitekstiin**

4.7 5 luku - Aluehallintoviraston valvontarekisteri

Rekisterin nimi tulisi olla *aluehallintoviraston rahanpesulain valvontarekisteri*. Lakiluonnoksessa käytetään myös edelleen virheellisesti vanhentunutta yrityspalvelurekisteri-nimitystä (mm. 1 §:n ja 5 §:n perusteluissa).

Yleisperustelujen sivulla 80 aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriä käsittelevässä osiossa todetaan, että *perustetaan valvontarekisteri, johon kerättäisiin kaikki tiedot aluehallintoviraston rahanpesulain nojalla valvomista ilmoitusvelvollisista*. Tarkoituksena lienee, että **rekisteriin kerätään tiedot kaikista aluehallintoviraston valvomista ilmoitusvelvollisista**. Sama muotoilu toistuu sivulla 88.

Samassa kappaleessa s. 80 todetaan lisäksi, että *sääntelyn tarkoituksena on selkeyttää nykytilaa sillä, että aluehallintovirastolla olisi ajantasainen ja kattava tieto valvomistaan ilmoitusvelvollisista*, vaikka tarkoituksena lienee ollut todeta, että selkeytetään nykytilaa **niin, että** aluehallintovirastolla olisi ajantasainen tieto.

3 §:n perusteluissa viitataan valuutanvaihtajien luotettavuuden arvioinnin osalta neljännen rahanpesudirektiivin 47 artiklan 3 kohtaan vaikka viittauksen tulisi olla kyseisen artiklan 2 kohtaan.

4 §:n listaan rekisteriin merkittävistä tiedoista **ehdotetaan lisättäväksi tieto siitä, millä perusteella ilmoitusvelvollinen on merkitty rekisteriin**, eli mitä soveltamisalassa mainittua toimintaa se harjoittaa. Elinkeinoharjoittajat saattavat harjoittaa monenlaista toimintaa ja valvonnan kannalta on olennaista tietää mitä rahanpesulain kannalta olennaista toimintaa elinkeinoharjoittaja harjoittaa.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

5 §:ssä säädetäisiin rekisteriin merkittävän luotettavuuden arvioinnista. Pykälän 3 momentin perustelujen mukaan sivuliikkeen edustajan luotettavuutta ei arvioitaisi. Tätä ei ole perusteltu. Epäselväksi jää mihin liittyy maininta siitä, että *ETA-alueen lainsäädännön mukaan perustetun sivuliikkeen edustajalla on oltava kotipaikka ETA-alueella. Jos yritys on ETA-alueen ulkopuolella, edustajan kotipaikan on oltava Suomessa.* Kolmannen momentin perusteluissa on kuvattu julkisoikeudellisten veloitteiden laiminlyönnin vaikutusta luotettavuuteen. Tämä kohta tulisi siirtää 2 momentin perusteluihin.

6 §:n mukaan aluehallintoviraston on poistettava ilmoitusvelvollinen rahanpesun valvontarekisteristä, jos ilmoitusvelvollinen ei enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä tai on lopettanut toimintansa. Tarkoituksena lienee säätää, että ilmoitusvelvollinen poistetaan rekisteristä, kun se on **lopettanut toiminnan, jonka nojalla se on ilmoitusvelvollinen.**

6 luku - Edunsaajarekisteri

1 §:n perusteluissa todetaan, että *sähköisessä asiointissa ilmoituksen tekijä tunnustetaan luotettavasti ja tämän asiointivaltuudet varmennetaan, jolloin ilmoitettuihin tietoihin voidaan luottaa vahvemmin kuin paperiasioinnissa.* Perustelujen johdosta jää epäselväksi, mihin perustuu oletama siitä, että sähköinen asiointi on paperiasiointia luotettavampaa.

2 § koskee ulkomaisen trustin tosiasiallisen edunsaajan rekisteröintiä. Tältä osin viitataan edellä ulkomaisen trustin määritelmää koskevan kohdan yhteydessä esitettyyn, ja todetaan, että joko määritelmäsäännöksessä pitäisi nimenomaan määritellä *ulkomainen express trust*, tai todeta, että tässä laissa *ulkomaisella trustilla* tarkoitetaan *express trustia*. **Direktiivin näkökulmasta ei ole tarpeen määritellä erikseen ulkomaisia trusteja yleensä ja express trusteja erityisesti.** Tämän pykälän *express trustia* koskevat perustelut tulisi siirtää määritelmäsäännöksen yhteyteen.

8 luku - Valvonta

1 §:n osalta asiaa on käsitelty yllä lain soveltamisalaa koskevan pykälän yhteydessä.

4 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamisesta ja toimiluvan perumisesta säädetään erikseen. Perustelujen mukaan pykälä olisi *informatiivinen*. Pykälän voisi kokonaisuudessaan siirtää vain perusteluihin, jolloin merkityksettömältä pykälältä vältyttäisiin. Elinkeinonvapautta käsittelevässä osiossa sivulla 158 kuitenkin todetaan, että *lakiehdotuksessa kuitenkin yhdenmukaistettaisiin toimivaltaisten valvontaviranomaisten mahdollisuudet perua toimilupa ja rajoittaa sitä.* Tämä maininta on virheellinen, koska viranomaiset arvioivat omien substanssilakiensa nojalla lupien peruuttamisen eikä niitä ole tässä esityksessä yhdenmukaistettu.

5 §:n perusteluissa todetaan, että johdon toiminnan määräaikaisen rajoittamisen edellytyksenä on, että *taitamattomuus tai varomattomuus voi vakavasti vaarantaa tässä laissa säädettyjen tavoitteiden toteutumisen.* Pykäläluonnoksessa puhutaan tässä laissa valvonnalle säädettyistä tavoitteista. Perustelujen muotoilu lienee oikein ja pykälän tekstiä on tältä osin korjattava. 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että henkilön toiminta ilmoitusvelvollisen johdossa voidaan kieltää enintään 5 vuodeksi, jos hän ei täytä niitä ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksia, jotka laissa

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

erikseen säädetään. Tällaisia ammattitaitovaatimuksia ei ole esityksessä asetettu, joten tässä tarkoitettaneen tiettyä toimialaa koskevassa substanssisääntelyssä asetettuja ammattitaitovaatimuksia. Aluehallintoviraston tällä hetkellä toimilupavalvomien ja sen rekisteröimien valvottavien osalta substanssilainsäädännössä on jo säädetty sanktioista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan nyt esitetty säännös johtaa päällekkäisyyteen substanssilainsäädännön kanssa, mitä tulisi epäselvyyksien vuoksi välttää. Tässä esityksessä ehdotetun rahanpesulain valvontarekisteriin merkittävien ilmoitusvelvollisten osalta ei ole olemassa erityistä substanssilainsäädäntöä, jossa säädettäisiin ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksista.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että *kielto voi johtaa myös siihen, että henkilö poistetaan yrityksen toimintaa koskevasta muusta rekisteristä*. Tältäkin osin aluehallintovirasto viittaa yllä mainittuun lainsäädännön päällekkäisyydestä ja epäselvyydestä.

Tämän lisäksi jää epäselväksi se, estääkö kielto toimia ilmoitusvelvollisen johdossa siitä syystä, ettei henkilö täytä ammatti- tai luotettavuusvaatimusta, toimimasta jonkun muun ilmoitusvelvollisen johdossa. Jos esimerkiksi sama henkilö toimii usean eri yrityksen johdossa, epäselväksi jää onko kieltopäätös tehtävä jokaisen yrityksen osalta erikseen vai voidaanko kategorisesti antaa kielto toimia rahanpesulain mukaisen ilmoitusvelvollisen johdossa siitä syystä, ettei henkilöä voida pitää luotettavana.

8 luvun 6 pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valvovan viranomaisen oikeudesta asettaa ilmoitusvelvollisen suunnitelmalle ja toteuttamalle päätökselle, toimenpiteelle tai menettelylle toimeenpanokiello. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan pykälää koskien virheellisesti neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklan 2 kohdan d alakohdan sääntelyvelvoitteeseen, joka kuuluu asiallisesti paremmin edellä kuvatun 5 §:n yhteyteen, missä yhteydessä direktiivin kohtaan myös viitataan.

Ilmoitusvelvolliselle annettavan toimeenpanokiellon tarkoitettaneen oikeammin perustuvan direktiivin sanotun 59 artiklan b alakohtaan, jonka mukaan rikkomusten hallinnollisiin toimenpiteisiin ja seuraamuksiin tulee kuulua b) määräys, jossa kyseistä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä vaaditaan lopettamaan menettely ja olemaan toistamatta sitä. Kansalliseksi säännökseksi esitettävän 6 §:n sisältämät ilmoitusvelvollisen toteuttama päätös, toimenpide tai menettely, joita kielto voi koskea, vastaavat sisällöllisesti ja täsmäntävät direktiivin kohdan sanontatapaa menettely (engl. the conduct, ransk. comportement en cause), kun taas ilmoitusvelvollisen vasta suunnitelmavaiheessa olevien toimien sisällyttäminen laajentaisi viranomaiskiellon soveltamisalaa merkittävästi. Artiklan kohdan sanamuodon mukaan vaaditaan lopettamaan menettely ja olemaan toistamatta sitä, minkä ei voida katsoa tarkoittavan muita kuin sellaisia ilmoitusvelvollisen menettelyjä, joihin on jo ryhdytty. Suunnitelmien ennakoivalvonta ei, sen lisäksi, ettei se perustu direktiivin sääntelyyn, ole viranomaisen ilmoitusvelvollisille annettavana palveluna käytännössä mahdollista toteuttaa. Ottaen huomioon yksin aluehallintoviraston valvottavien kentän laajuus sekä se, että lakiluonnoksen perusteluissa ei oteta lainkaan kantaa ilmoitusvelvollisten suunnitelmien rahanpesulainsäädännön mukaisuuden valvonnan soveltuvaan menettelyyn taikka viranomaisten resursseihin, ei ehdotettavaan lainkohtaan ESAVIN käsityksen mukaan ole aihetta sisällyttää suunnitelmien toimeenpanokielloa.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
 fax 03 570 8002
 kirjaamo.etela@avi.fi
 www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
 Birger Jaarlin katu 15
 PL 150
 13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
 Ratapihantie 9
 PL 110
 00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
 Kauppiemiehenkatu 4
 PL 30
 45101 Kouvola

6 §:n mukaan *kiellon asettamisen edellytyksenä on, että päätös, toimenpide tai menettely on ristiriidassa ilmoitusvelvolliseen sovellettavien tämän lain säännösten tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten, toimiluvan ehtojen taikka ilmoitusvelvollisen toimintaa koskevien sääntöjen kanssa. Epäselvää on onko tarkoituksena säätää, että pykälän nojalla viranomaisen voisi asettaa kiellon myös muun lainsäädännön kuin rahanpesulainsäädännön rikkomisesta.* Tulisiko esimerkiksi aluehallintoviraston ensin ennakkoon arvioida perintäluvallisen toimijan toimintasuunnitelmia ja asettaa mahdollinen kielto, mikäli suunnitelman lainmukaisuudesta ei voida mennä takuuseen. Tämä lisäksi huomattavasti viranomaisen työmäärää. **Aluehallintovirasto ei pidä lainsäädäntötekniisesti hyvänä ratkaisuna sitä, että rahanpesulaissa säädettäisiin sellaisen kiellon määräämisestä, jonka perusteena olisi muun lainsäädännön vastainen menettely.** Epäselväksi jää myös, mikä on toimeenpanokiellon suhde 9 luvun hallinnollisiin seuraamuksiin.

9 §:n 1 momentin mukaan *toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyk-sen olisi ylläpidettävä järjestelmää väärinkäytösepäilyistä.* Tämän järjestelmän kustannusvaikutuksia ei liene arvioitu. Perustelujen mukaan järjestelmään sisältyvät henkilötiedot ovat *viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti salassa pidettäviä* ja tässä yhteydessä voitaisiin myös suoraan viitata mainitun lain kohtaan.

4.8 9 luku - Hallinnolliset seuraamukset

Yleisperustelujen esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia käsittelevässä osiossa sivulla 73 todetaan, että *"Rahamääräisiä seuraamuksia lukuun ottamatta on tarkoituksenmukaista, että hallinnollisten seuraamusten keinovalikoima ulotetaan kaikille toimivaltaisille viranomaisille".* Perustelujen mukaan kaikille toimivaltaisille viranomaisille ei olisi syytä antaa valtuuksia rahamääräisten seuraamusten määräämiseksi, mutta lakiluonnoksessa näin on kuitenkin toimittu. Säädösteksti ja perustelut ovat siten ristiriitaiset. Samalla sivulla viittaus direktiivin 55 artiklaan on ilmeisesti virheellinen.

Luvun 1 §:n 2 mom. 3 kohdan mukaan tulee määrättäväksi rikemaksu *sille, joka ei ota käyttöön tehokkaita riskiperusteisia menettelyjä 1 kohdassa mainitun asetuksen 8 tai 12 artiklan vastaisesti.* Sama muotoilu toistuu sivulla 155. Muotoilu on vaikealukuinen ja suomen kielen vastainen tuplanegaatio, joka seuraa sananmukaisesti asetuksen suomenkielistä käännöksestä. Englanninkielisen asetustekstin *"failure by a payment service provider to implement effective risk-based procedures, in breach of Articles 8 or 12"* ajatus sisällytettäisiin lainkohtaan paremmin esimerkiksi muotoilulla *"[...] joka 1 kohdassa mainitun asetuksen 8 tai 12 artiklan vastaisesti laiminlyö ottaa käyttöön tehokkaat riskiperusteiset menettelyt"*. Luonnoksen 1 §:ssä ja 3 §:ssä maksajan tiedot asetuksen mukaisten velvoitteiden laiminlyönnin rangaistavuus on esitetty eri tavoin vaikka asiallisesti viitataan samoihin kohtiin.

Sekä 1 §:n mukaisen rikemaksun, että 3 §:n mukaisen seuraamusmaksun osalta asianajajayhdistys tekee esityksen maksun määräämisestä aluehallintovirastolle. Perusteluissa ei missään kohdin ole perusteltu sitä, miksi tehtävä on osoitettu juuri aluehallintovirastolle. Esityksessä ei ole myöskään tuotu esille arviointia eri viranomaisten kesken sopivasta viranomaisesta tehtävään. Epäselväksi jää esimerkiksi se, miksi tehtävää ei ole osoitettu Finanssivalvonnalle. Myös lakiluonnoksen suhdetta perustuslakiin käsittelevässä kappaleessa sivulla 154 jätetään perustelematta se, miksi esitys maksun määräämisestä tehdään

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola

aluehallintovirastolle. **Aluehallintovirasto ei katso, että olisi esitetty riittäviä perusteita sille, että se olisi oikea viranomaisen maksun määräämisessä asianajajayhdistykseen kuuluvalle ilmoitusvelvolliselle.**

2 §:n julkisen varoituksen käytön osalta jää epäselväksi, millaisiin rikkomuksiin se soveltuisi. Perusteluissa olisi syytä olla esimerkkejä siitä, mitkä velvoitteet eivät kuulu rike- ja seuraamusmaksun piiriin.

3 § 3 momentin mukaan *Toimivaltainen valvontaviranomainen ei voi määrätä seuraamusmaksua luonnolliselle henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi.* Perusteluissa edellytetään yhteistyötä toimivaltaisten valvontaviranomaisten ja poliisin kesken. Epäselväksi jää, miten tiivistä yhteistyötä käytännössä edellytetään. Tuleeko viranomaisen esimerkiksi aina ennen seuraamusmaksun määräämistä olla yhteydessä esitutkintaviranomaisiin?

4 §:n ja 5 §:n osalta viitataan edellä soveltamisalaa koskevassa osiossa rahoituslaitoksen määritelmästä johtuviin epäselvyyksiin.

Rikemaksun, julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun julkistamista koskevan 8 §:n perustelujen ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että direktiivi velvoittaa julkaisemaan ne päätökset, joihin ei saa hakea muutosta. Tämän jälkeen 1 momentin perusteluissa kuitenkin todetaan, että julkistamisesta olisi käytävä ilmi, onko seuraamuksen antamista tai määräämistä koskeva päätös lainvoimainen. Jos seuraamukseen ei voi hakea muutosta, se on lainvoimainen, joten perustelujen toteamus on erikoinen.

10 §:ssä säädettäisiin asianajajayhdistyksen esityksestä aluehallintovirastolle rikemaksun, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun määräämiseksi. Tässäkään yhteydessä ei ole perusteltu aluehallintoviraston roolia. Perusteluista huolimatta jää edelleen epäselväksi, kuinka laajaa yhteistyötä aluehallintoviraston ja asianajajayhdistyksen kesken on oltava. **Asianajajayhdistykselle tulisi säätää velvollisuus toimittaa aluehallintovirastolle sen pyynnöstä lisätietoja seuraamuksen määräämistä varten. Aluehallintovirastolla tulisi olla oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja seuraamuksen määräämistä varten. Ilman näitä tiedonsaantioikeuksia aluehallintovirasto ei voi määrätä seuraamusta.**

Luvun 11 §:ssä säädettäisiin luotto- tai rahoituslaitoksille määrätystä seuraamuksista ilmoittaminen Euroopan rahoitusmarkkinaviranomaisille. Viitaten edellä esitettyyn problematiikkaan rahoituslaitoksen määritelmään liittyen, on epäselvää tuleeko aluehallintoviraston tehdä pykälässä mainittu ilmoitus sen antaessa sanktion valvomalleen rahoituslaitokselle.

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
vastuualueen johtaja

Satu Koskela

Elinkeinovalvontayksikön päällikkö

Marko Peltonen

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9
PL 110
00521 Helsinki

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4
PL 30
45101 Kouvola