

Asia: VN/17751/2023

Lausuntopyyntö rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitet

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO LUONNOKSISTA HALLITUKSEN ESITYKSIKSI RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA FINANSSIVALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ VALTIONEUVOSTON ASETUKSESTA MERKITTÄVISTÄ JULKISISTA TEHTÄVISTÄ ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssiala ry:n lausuntoa luonnoksista valtioneuvoston asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017, rahanpesulaki) tarkoitetuista merkittävistä julkisista tehtävistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta sekä hallituksen esityksiksi eduskunnalle rahanpesulain 8 luvun 7 §:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008, Fiva-laki) 42 a §:n muuttamisesta, rahanpesulain 4 luvun 2 §:n muuttamisesta ja rahanpesulain estämisestä annetun lain muuttamisesta.

1. Hallituksen esitys rahanpesulain 4 luvun 2 §:n muuttamisesta

Ehdotus korvaisi valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen (rahanpesuilmoituksen) muodosta ja sisällöstä rahanpesun selvittelykeskukselle annettavalla määräyksenantovaltuudella ilmoituksen teknisistä ja sisällöllisistä vaatimuksista.

Perustuslain lähtökohtana on, ettei valtaa antaa velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistalolle. Jos se poikkeuksellisesti arvioidaan välttämättömäksi, perustuslain 80 §:n 2 momentti edellyttää, että delegoinnille on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä; sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella; ja delegointi on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. (Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas, kohta 13.8)

Pykälän ehdotettu sanamuoto on väljä ja antaisi rahanpesun selvittelykeskukselle oikeuden antaa määräyksiä, jotka välittömästi vaikuttavat ilmoitusvelvollisten, asiakkaiden ja myös kolmansien

osapuolien (esim. yhteisöjen vastuuhenkilöt ja tosiasialliset edunsaajat) oikeuksiin. Ehdotusta perustellaan viittauksilla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 4 §:n 5 momenttiin ja positiivisesta luottotietorekisteristä (739/2022) annetun lain 3 luvun 19 §:n 6 momentissa. Kumpikaan mainitusta lainkohdasta ei kuitenkaan anna pykälässä mainitulle viranomaiselle toimivaltaa antaa määräyksiä tehtävien ilmoitusten sisällöstä, vaan ilmoitettavat tiedot on määritelty mainituissa laeissa.

Muutokset teknisissä ja sisällöllisissä vaatimuksissa edellyttävät muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja toimintaohjeisiin sekä aiheuttaisivat taloudellisia ja hallinnollisia lisäkustannuksia. Kustannusten tarkempi arviointi on mahdotonta, koska ehdotettu pykälä ei rajoita selvittelykeskuksen toimivaltaa tai edellytä, että se arvioisi muutosten taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia, saati osallistaisi ilmoitusvelvollisia vaatimusten tai niiden muutosten valmisteluun.

Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetyt rahanpesuilmoituksen sisältövaatimukset eivät perustu direktiiviin (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesudirektiivi), vaan kyse on kansallisesta sääntelystä. Vaatimukset on kirjoitettu ehdottomaan muotoon eli vaaditut on annettava aina rahanpesuepäilyn tyyppistä, luonteesta tai vakavuudesta riippumatta.

Rahanpesuilmoitus ja siinä ilmoitetut tiedot kuuluvat rahanpesulain ohella asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan. Rahanpesuilmoitusten määrä (230 171 vuonna 2022) huomioon ottaen, ilmoituksen kohteeksi joutuvien henkilöiden ja yhteisöjen määrä laskettaneen vuositasona ainakin kymmenissä tuhansissa. Pidämme ilmoitusvelvollisten ja asiakkaiden oikeuksien kannalta tarpeellisena, että rahanpesuilmoituksia koskevien normien ja käytäntöjen (mm. goAML-sovelluksen muoto- ja sisältövaatimukset) yhteensopivuus yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa varmistetaan ennen uusien säädösvaatimusten tai viranomaismääräysten antamista.

Komission rahanpesun vastaisen säädösehdotuspaketin tavoitteena on yhdenmukaistaa ja vahvistaa EU:n rahanpesun torjuntaa, tehostaa säännösten toimeenpanoa ja noudattamisen valvontaa ja mm. parantaa rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa. Mielestämme johdonmukaisinta olisikin, että osana säädösehdotuspakettia myös rahanpesuilmoitukselle vahvistettaisiin yhtenäinen perussisältö ja ohjeistus, joiden avulla rahanpesu- ja tietosuojasääntelyiden vaatimukset saadaan sovitettua yhteen.

2. Hallituksen esitys rahanpesulain 8 luvun 7 §:n ja Fiva-lain 42 a §:n muuttamisesta

Ehdotus muuttaisi seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumista ja sen katkaisemista koskevia pykäläiä.

Tehokas viranomaisvalvonta on keskeinen osa rahanpesulain noudattamisen varmistamista. Asia on todettu selvästi neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 59 kappaleessa ja 48 artiklassa, jotka edellyttävät, että kansallisesti säädettävien hallinnollisten seuraamusten ja toimenpiteet ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, direktiivin noudattamista valvotaan tehokkaasti ja jäsenvaltiot varmistavat, että toimivaltaisilla viranomaisilla on tehtäviensä hoitamiseksi riittävät taloudelliset, henkilö- ja tekniset resurssit.

Nähdäksemme rahanpesulain tehokkaassa valvonnassa on ensisijaisesti kyse valvontaresurssien riittävydestä ja kohdentamisesta. Jos näissä on puutteita, ne on korjattava. Vanhentumisajan pidentäminen ei ole ratkaisu resurssiongelmiin, vaan se ainoastaan lykkää ongelmaa tuonemmaksi, vaikeuttavat epäiltyjen rikkomusten selvittämistä sekä olennaisesti heikentää seuraamuksen yleis- ja erityisestävää tehokkuutta ja vaarantavat rikkomusepäilyn kohteena olevien yhteisöjen ja henkilöiden oikeusturvan.

Rahanpesulain 8 luvun 3 §:n 5 momentin nojalla seuraamusmaksu voidaan määrätä oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun lisäksi tai sen sijasta oikeushenkilön johtoon kuuluvalla henkilöllä. Hallinnollisia sanktioita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon sääntelyn suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. (Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas, kohta 12.10.5) Hallituksen esityksen luonnokseen ei kuitenkaan sisälly näitä koskevaa vaikutustenarviointia. Pidämme tarpeellisena, että asia korjataan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa, ja ehdotetun lakimuutoksen vaikutukset mm. perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan arvioidaan huolellisesti.

Seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ja eräissä tilanteissa vaihtoehtoinen rikoslain (39/1889) 32 luvun rahanpesurikosten tunnusmerkistöjen pohjalta määrättävälle rangaistukselle. Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnan toimenpiteet rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi aloittavat vanhentumisajan kulumisen alusta. Ehdotettu sanamuoto on laava ja tulkinnanvarainen, ja pidämme välttämättömänä, että sitä tarkennetaan olennaisesti jatkovalmistelun yhteydessä rikoslain 8 luvun vanhentumissäännökset huomioiden. Asian merkityksen vuoksi tarkennus tulisi tehdä itse pykälään, ei sen perusteluihin.

Haluamme myös kiinnittää, että erityisesti jatkettujen rikkomusten osalta seuraamukset saattavat liittyä tekoihin tai laiminlyön-teihin, jotka ovat tapahtuneet yli kymmenen vuotta aikaisemmin. Mediatietojen mukaan Suomessa pörssi-yhtiön toimitusjohtajan kausi on lyhyt, keskimäärin alle neljä vuotta (Taloussanomat, 9.9.2021), ja ymmärtäksemme tilanne on saman suuntainen muidenkin johtotehtävien osalta. Pidämmekin ehdotukseen sisältyvää vanhentumisajan katkaisemista ilmoitusvelvollisen johtoon kuuluvien henkilöiden kannalta kohtuuttomana ja esitämme, että heidän osaltaan seuraamusmaksu tulisi aina määrätä aina viiden vuoden kuluessa rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta taikka jatkettuna rikkomuksen tai laiminlyönnin päättymisestä. Ehdottamamme ratkaisu olisi kohtuullinen mainittujen henkilöiden oikeusturvan kannalta ja olisi linjassa rikoslain 32 luvun 6 §:ssä säädetyn rahanpesurikoksen syyte-oikeuden vanhentumisen kanssa.

3. Hallituksen esitys rahanpesulain muuttamisesta

Ehdotus korjaisi rahanpesulain kansainvälisen järjestön merkittäviä julkisia tehtäviä koskevia säännöksiä ja 1 luvun 4 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta.

Pidämme rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan j alakohtaan ehdotettua muutosta selkeyttävänä eikä meillä ole siihen huomautettavaa.

Ehdotetun uuden 3 luvun 13 b §:n osalta pidämme tarpeellisena, että pykälästä ilmenisi selvästi, rajoittuuko velvoite laatia ja ylläpitää merkittävien julkisten tehtävien luettelo vain kriteerit täyttävien tehtävänimikkeiden luettelemiseen vai käsittääkö se myös tiedot mainittujen tehtävien haltijoista.

Pidämme myös tarpeellisena, että pykälässä säädettäisiin selvästi siitä, millä edellytyksin ja tavoin ilmoitusvelvollisilla on mahdollisuus saada kansainvälisen järjestön ulkoministeriölle ja sen edelleen valtiovarainministeriölle toimittamat tiedot. Mikäli tietoja ei ole tarkoitus antaa ilmoitusvelvollisten käyttöön, niitä ei voida hyödyntää asiakkaan tuntemista koskevien tai muiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvien velvoitteiden täyttämiseen, eikä mainitun säännöksen myöskään ylipäätään tulisi sisältyä rahanpesulakiin.

Ulkomaisten merkittävien julkisten tehtävien osalta käytännössä ainoan luotettava ulkopuolisen tietolähteen muodostavat ulkopuolisten palveluntarjoajien kaupalliset tietopalvelut. Tämän vuoksi

pidämme ensiarvoisen tärkeänä, että kansallisesti sovellettava merkittävien julkisten tehtävien luettelo olisi yhdenmukainen kansainvälisesti sovellettavien tehtävämäärittelyjen kanssa. Jokainen kansallinen poikkeama kansainvälisesti noudatetuista määritelmistä heikentää kaupallisten palveluiden käyttöarvoa ja pahimmillaan jättää ilmoitusvelvolliset yksinomaan asiakkaan itsensä ilmoittamien tietojen varaan.

4. Valtioneuvoston asetus merkittävistä julkisista tehtävistä annetun asetuksen muuttamisesta ja siihen liittyvä esittelymuistio

Ehdotus korjaisi rahanpesudirektiivien kansallisessa täytäntöönpanossa havaittuja puutteita ja kansallisia muutostarpeita johtuen.

Pidämme ehdotettuja muutoksia selkeyttävinä ja hyödyllisinä. Toivomme myös, että samassa yhteydessä asetuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdasta poistettaisiin ympäristöasiantuntijaneuvoksen ja yli-insinöörineuvoksen tehtävät; 3 kohdasta työtuomioistuimen asiantuntijajäsenen tehtävä; 4 kohdasta vakuutusosoikeuden ylläkäarin, muun lääkärijäsenen ja asiantuntijajäsenen tehtävät; ja 5 kohdasta asessorin tehtävät työtuomioistuimessa ja vakuutusosoikeudessa.

Mainitut tehtävät ovat asiantuntija- tai koulutusvirkoja, joiden hoitamiseen ei liity rahanpesulain tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä. Mainittuja tehtäviä hoitavien ja heidän lähipiiriinsä lukeutuvien henkilöiden sisällyttäminen poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden piiriin on rahanpesun torjunnan näkökulmasta turhaa ja aiheuttaa ylimääräistä vaivaa ja kustannuksia sekä asianomaisille henkilöille että ilmoitusvelvollisille.

Asetusluonnoksen 1 §:n kirjoitusasuun on lisätty teksti ”1 momentin” (1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdassa). Johdonmukaisuuden vuoksi sama lisäys tulisi tehdä myös 3, 10 ja 11 §:ään.

Asetusluonnoksen 10 §:n perusteluissa esitetään, että valtion 100 %:n omistus voi toteutua joko suoraan tai välillisesti, mutta 50.01–99.99 %:n omistusosuuden olisi toteuduttava suoraan, jotta kyseessä olisi poliittisesti vaikutusvaltaisen aseman perustava valtionyritys. Esitämme, että 10 §:n tekstiä perusteluita muutetaan niin, että omistuksen tulee olla suoraa myös kokonaan omistettujen yritysten osalta.

Jos asetusluonnoksen 11 §:n 1 momentissa olevan luettelon kaikkien kohtien on tarkoitus täytyä, luettelon kolmannen kohdan loppuun tulee lisätä ja-sana.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi

Linna Mika
Finanssiala ry