

Asia: VM053:00/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö

Finanssivalvonnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1 Yleistä

Kesällä 2024 hyväksytyt rahanpesuasetus, 6. rahanpesudirektiivi ja EU:n uutta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaista, AMLAa, koskeva asetusta (AMLAR) tuovat erittäin merkittäviä muutoksia kansalliseen ja EU:n sisäiseen rahanpesun estämisen valvontaan. Asiaa valmistellut työryhmä ei valitettavasti ehtinyt ottaa kantaa EU:n useisiin lainsäädännöllisesti vaikeisiin kysymyksiin, joista osa oli lykätty aikaisemman rahanpesulain osittai-suudistuksen aikana odottamaan EU-sääntelyn valmistumista. Näin ollen tässä lausunnossa tuodaan esille myös sellaisia muutoksia ja/tai täsmennystarpeita, joista Finanssivalvonta on jo aikaisempien rahanpesulain uudistusten yhteydessä lausunut ja joiden toteutumisesta edelleen pidetään tärkeänä.

Huomattavaa on, että rahanpesuasetus sisältää ensimmäisen kerran EU:n suoraan sovellettavaa oikeutta, jolla on suuria vaikutuksia ilmoitusvelvollisiin ja kansalliseen toimivaltaan sekä

mahdollisuuksiin antaa alemman tason säädöksiä (valtioneuvoston asetuksia tai Finanssivalvonnan omia määräyksiä). Hallituksen esityksen valmistelussa ei ollut selkeää kuvaa siitä, miten kansallista täydentävää sääntelyä voidaan antaa. Tällä hetkellä sekä Euroopan pankkiviranomaisen EBAn että AMLAn valmistelussa on jo alemman tason säädöksiä, joiden on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 aikana. Näiden säädösten vaikutusta hallituksen esitykseen ei ole tähän mennessä pystytty arvioimaan, mutta Finanssivalvonta katsoo arvioinnin olevan välttämätöntä, jotta kokonaiskuva sääntelystä voidaan muodostaa mielekkäällä tavalla.

AMLAn perustamisella on niin ikään suoria vaikutuksia sekä kansalliseen valvontaan, että ilmoitusvelvollisia koskeviin säädöksiin. Vaikka AMLAn suoraan valvontaan kaavaillaan kohtuullisen pientä joukkoa kaikista EU:n ilmoitusvelvollisista, AMLAn asema säädösten antajana ja valvojiin kohdistuvan epäsuoran valvonnan toteuttajana ovat vaikutukseltaan huomattavia koko rahanpesun estämisen valvontaan.

Lisäksi AMLalla on Finanssivalvontaan suoraan kohdistuvaa toimivaltaa, mutta lakiesityksessä ei ole lainkaan käsitelty sitä, mitä muutoksia rahanpesuntorjuntaviranomaista koskevan AMLAR EU-asetuksen johdosta tulisi tehdä lakiin Finanssivalvonnasta (878/2008, Fi-val). Kyseinen asetus vastaa monilta osin Euroopan valvontaviranomaisia (EBA, EIOPA ja ESMA) koskevia EU-asetuksia. Näiden asetusten täytäntöönpanon yhteydessä Fival:iin tehtiin lukuisia muutoksia hallituksen esityksen 287/2010 johdosta. Jatkovalmistelussa on siten arvioitava, mitä muutoksia Fival:iin on tarve tehdä AMLA-asetuksen johdosta.

Samalla voidaan todeta säädösten vaikutusten Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen valvontaan olevan huomattavia: Finanssivalvonnalle muodostuu useita uusia velvoitteita mm. tiedonjakamisen, tilastojen toimittamisen ja yhteistyön osalta, mutta samalla myös laajempia toimivaltuuksia mm. valvonnassa ja tehokkaampien sanktioiden muodossa.

2 Rahanpesulain 1 luvun 2 §:n soveltamisala

Esitetyn rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 3 momentin 1) kohdan mukaan rahanpesuasetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja finanssilaitoksia ovat vakuutusluokista annetussa laissa (526/2008) tarkoitettua henkivakuutustoimintaa harjoittava vakuutusyhtiö ja vakuutusten tarjoamisesta annetussa laissa (234/2018) tarkoitettut vakuutusedustajat, sivutoimiset vakuutusedustajat sekä ulkomaisten vakuutusedustajien ja sivutoimisten vakuutusedustajien Suomessa toimivat sivuliikkeet, lukuun ottamatta vakuutusedustajaa, joka ei kerää vakuutusmaksuja tai asiakkaalle tarkoitettuja korvauksia ja joka toimii yhden tai useamman vakuutusyhtiön tai edustajan vastuulla niitä koskevien tuotteiden osalta

Finanssivalvonta esittää, että lainkohtaa vielä selkeytettäisiin vakuutusten tarjoamisesta an-netussa laissa (234/2018) tarkoitettujen vakuutusedustajien osalta siten, että soveltamisalan piirissä olisivat nimenomaan kyseisen lain 5 §:n 2) kohdassa määritellyt vakuutusmeklarit, mutta ei asiamiehet.

2.1 Vakuutusyhtiölain muutos

Hallituksen esityksessä esitetään kumottavaksi vakuutusyhtiölain 6 luvun 13§, jonka nojalla kansallisesti on säädetty kaikkien vakuutusyhtiöiden velvoitteista rahanpesulain noudattamiseksi. Esitys poistaa siis vahinkovakuutusyhtiöt ja työeläkevakuutusyhtiöt kokonaan rahanpesulainsäädännön soveltamisalan piiristä. Näin ollen voimassa olevan rahanpesulain asiakkaan tunnistamista ja siihen liittyvä riskienhallintaa koskevia säännöksiä ei enää sovelleta vahinkovakuutusyhtiöihin eikä työeläkevakuutusyhtiöihin.

Finanssivalvonta on hallituksen esityksen kanssa samaa mieltä, että vakuutussektorin toimijoiden osalta ei ole ilmennyt sellaisia erityisiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä, jotka edellyttäisivät kansallista laajennusta rahanpesulainsäädännön soveltamisalan osalta siitä, mikä se on rahanpesuasetuksen 3 artiklan perusteella. Tästä huolimatta Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että koko vakuutussektori on edelleen pakotesäätelyn ja kansallisia jäädyttämispäätöksiä koskevan säätelyn piirissä. Näiden säännösten velvoitteiden täyttäminen edellyttää myös sitä, että vakuutusyhtiöt ja työeläkeyhtiöt tunnistavat asiakkaansa ja että niillä on myös tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sekä riittävät riskienhallintamenetelmät. Finanssivalvonta pitää myös tärkeänä, että vakuutusyhtiöiden ja vakuutusedustajien (vakuutusmeklari) toimintaa voidaan tehokkaasti valvoa pakotesäätelyn ja kansallisia jäädyttämispäätöksiä koskevan säätelyn soveltamisen osalta ja että mahdollisista laiminlyönneistä voidaan sanktioida.

Finanssivalvonta katsookin, että vakuutusyhtiölain 6 luvun 13 §:n kumoaminen kokonaisuudessaan poistaa sellaisia asiakkaan tuntemiseen liittyviä velvoitteita, jotka ovat pakotesäätelyn ja kansallisia jäädyttämispäätöksiä koskevan säätelyn soveltamisen ehdottomia edellytyksiä.

Finanssivalvonta haluaa myös todeta, että vahinkovakuutusyhtiöiden ja työeläkevakuutusyhtiöiden poistuminen kansallisen rahanpesusäätelyn soveltamisalan piiristä poistaa kyseisiä toimijoita koskevat säännökset liittyen esimerkiksi epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamiseen.

Finanssivalvonta esittää, että pakotesäätelyyn ja kansallisia jäädyttämispäätöksiä koskevaan säätelyyn liittyvistä velvoitteista asiakkaan tuntemisen osalta säädettäisiin vahinkovakuutusyhtiöiden ja työeläkevakuutusyhtiöiden osalta selkeyden vuoksi edelleen vakuutusyhtiölaissa esimerkiksi muuttamalla voimassa olevaa 6 luvun 13 §:ää liitteessä ehdotetun mukaisesti.

Finanssivalvonta pitää myös tärkeänä, että vakuutusyhtiölain 6 luvun 21 §:n 4) kohdassa to-dettu Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus asiakkaan tuntemisessa noudatettavista menettelytavoista ja riskienhallinnasta jää edelleen voimaan sekä henkivakuutustoimintaa ja muuta sijoitusvakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden että vahinkovakuutus- ja työeläkevakuutusyhtiöidenosalta. Hallituksen esityksessä ehdotettu poistaisi myös tämän määräyksenantovaltuuden.

Muutosehdotus vakuutusyhtiölain 6 luvun 13 §:ään ja 21 §:n 4) kohtaan tämän lausunnon liitteenä.

3 Tiedonvaihto

3.1 Tiedonvaihto viranomaisten kesken

Tiedonvaihto ja yhteistyö ovat keskeisessä roolissa uudessa rahanpesun sääntelyssä. Halli-tuksen esityksessä on kuvattu laajasti uudistuksen vaikutuksia Finanssivalvonnan tiedon-luovutuksista AMLAlle ja rahanpesun selvittelykeskukselle. Tämän tulisi edelleen harkita mahdollisuutta laajentaa Finanssivalvonnan oikeutta luovuttaa tietoja veroviranomaisille ja toisaalta veroviranomaisten ja tullin mahdollisuutta luovuttaa tietoja Finanssivalvonnalle.

AMLA tulee suurelta osin vastaamaan koko EU-tason rahanpesun torjunnasta ml. valvojien ja rahanpesun selvittelykeskusten välinen yhteistoiminta. Finanssivalvonnan on AMLAn teh-tävien toteuttamiseksi luovutettava AMLAlle yksittäisiä valvottavia koskevia tietoja ja riskiar-vioita. Finanssivalvonta katsoo, että hallituksen esityksessä tulee antaa riittävän laaja oi-keusperusta kaiken valvonnan kannalta olennaisen tiedon luovuttamiseen ja sen hankkimi-seen AMLAn pyynnön perusteella.

Hallituksen esityksen mukaan valvojien tulisi luovuttaa tietoja rahanpesun selvittelykeskuk-selle seuraavista seikoista: 1: luettelo kaikista Suomessa sijaitsevista toimipaikoista sekä muista infrastruktuureista, joiden kautta ilmoitusvelvolliset toimivat 2. kaikki olennaiset ha-vainnot vakavista puutteista ilmoitusvelvollisten ilmoitusjärjestelmissä. 3. Velvollisuus toimit-taa koottuna tiedot valvojien tekemistä riskiarvioinneista. Finanssivalvonta suhtautuu positii-visesti edellä lueteltuihin tiedonluovutuksen osa-alueisiin. Esityksessä käytetyt ilmaisut kuten ”vakavat puutteet ilmoitusjärjestelmissä” ja ”kootut tiedot valvojien riskiarvioinneista” eivät kuitenkaan selvennä, mitä tietoja tarkalleen on velvollisuus luovuttaa ja mitä tietoja voidaan luovuttaa. Finanssivalvonta katsoo, että salassa pidettävän tiedon luovutuksen osalta tulee määrittää riittävän tarkkarajaisesti, mistä tiedoista on kyse.

Rahanpesudirektiivin mukaan toimivaltaisilla viranomaisille, ”mukaan luettuna veroviran-omaiset” , tulisi olla toimivat mekanismit ja lisäksi mahdollisuus tietojen vaihtoon. Finanssi-valvonta on useissa yhteyksissä tuonut esille tarvetta laajentaa veroviranomaisten kanssa tapahtuvaa tiedonvaihtoa,

erityisesti niissä tilanteissa, joissa verottaja saa omassa valvon-nassa selville tietoja, joiden voidaan katsoa viittaavan rahanpesun estämistä koskevien vel-voitteiden rikkomiseen. Finanssivalvonnan kannan mukaan voisi olla myös tarpeen harkita tiedonluovutuksen mahdollistavaa kansallista sääntelyä, mikäli rahanpesun estämisen val-vonnassa on tullut esille seikkoja, jotka viittaavat mahdolliseen veronkiertoon.

Tämän ohella Finanssivalvonta tuo jälleen kerran esille tarpeen saada valvottavakohtaisia tietoja tullille tehtyjen käteisrahan maastavientiä koskevien ilmoitusten sisällöstä. Asiaa on käsitelty viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittämisryhmässä ja kahdenvälisissä kes-kusteluissa Tullin kanssa, mutta toistaiseksi ilman tuloksia.

3.2 Tiedonvaihto valvottavien kanssa

Finanssivalvonnalle on asetettu myös velvoitteita valvottavia kohtaan: kuudennen rahanpesudirektiivin 39 artiklan mukaan valvojien tulee toimittaa ilmoitusvelvollisille tietoja, jotka liit-tyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Näihin kuuluisi muun muassa ko-mission laatima unionin tason riskiarvio ja siihen liittyvät suositukset, kansalliset ja alakohtai-set riskiarviot, AMLAn antamat ohjeet sekä tiedot kolmansista maista, joita pidettäisiin riskialt-tiina. Lisäksi ilmoitusvelvollisille olisi toimitettava viranomaisten tai kansainvälisten toimijoiden laatimia analyyskejä ja ohjeita, jotka koskisivat esimerkiksi havaittuja rahanpesumenetelmiä ja indikaattoreita. Valvojien olisi myös viipymättä toimitettava ilmoitusvelvollisten saataville ajankohtaiset tiedot nimetyistä henkilöistä ja yhteisöistä, joita kohdistuisi talouspakotteita

Edellä kuvattujen tietojen toimittaminen jättää avoimeksi, millä tavoin ja kuinka aktiivisesti Finanssivalvonnan tulee osallistua tiedonjakamiseen. Jo tällä hetkellä on käytössä uutiskirjei-tä, nettisivuja jne. joissa käsitellään useita edellä luetelluista tiedoista. Selkeästi uutena koko-naisuutena on velvoite toimittaa ilmoitusvelvollisten saataville tiedot henkilöistä ja yhtiöistä, joihin kohdistuu talouspakotteita. Tämä edellyttää nykyisten tiedottamiskanavien ja -tapojen uudelleen arviointia ja sen selvittämistä, voidaanko tiedottamiseen käyttää esim. VM:n luo-maa rahanpesu.fi-sivustoa.

3.3 Tiedonvaihtokumppanuus

Rahanpesusääntelyn kokonaisuudistuksessa yhtenä tärkeänä osa-alueena ovat tietojen-vaihtokumppanuudet. AML-asetuksen artikla 75 mahdollistaa pankkien (ja muidenkin) ilmoi-tusvelvollisten välisen tietojenvaihdon perustamalla tietojenvaihtokumppanuuksia.

Tulevaan tietojenvaihtokumppanuuteen liittyy myös velvollisuus ilmoittaa asiasta Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan vastuulla on tällöin muun muassa sen tarkistaminen, että tietojenvaihtokumppanuudessa on käytössä mekanismeja, joilla varmistetaan, että tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi on tehty. Finanssivalvonnalla ei ole riittävää asiantuntemusta asian arvioimiseen ja todennäköisesti vaikutustenarvioinnin osalta jouduttaisiin olemaan yhteydessä tietosuojavaltuutettuun. Jatkovalmistelussa Finanssivalvonnan vastuulla olevia tehtäviä on tarkennettava merkittävästi, erityisesti ottaen huomioon, ettei Finanssivalvonta ole viranomaisena asiantuntija tietosuojaa- tai henkilötietojen käsittelyä koskevissa kysymyksissä.

Tietojenvaihtokumppanuuksille on asetettu muutoinkin varsin korkeat vaatimukset ja tietojenvaihtokumppanuuksien jäsenet voivat jakaa tietoja keskenään vain, jos se on ehdotetun välttämättömästä epäilyjen ilmoittamiseen liittyvien velvoitteiden noudattamiseksi ja perusoikeuksia ja oikeudellisia menettelytakeita kunnioittaen. Kumppanuuden osapuolten on laadittava GDPR:n mukainen tietosuojan vaikutusarviointi sekä varmistettava, että sisäiset toimintaperiaatteet ja menettelytavat tukevat vaatimustenmukaista tietojenvaihtoa. Osana tätä tietojenvaihtokumppaneiden tulee määrittää asianmukaiset roolit ja vastuut sekä tietojen rajoittamisen periaatteet ja suorittaa arviointi riskillisistä tilanteista sekä tietojen jakamisen laajuudesta.

Jotta tietojenvaihtokumppanuudet voisivat saavuttaa todellisen laajan käytön, hallituksen esityksessä tulisi kuvata tarkemmin niitä tapauksia, joissa tietojenvaihtokumppanuus voisi olla mahdollinen ja mitä tietoja kyseisissä tapauksissa voitaisiin vaihtaa.

4 Vaikutukset ilmoitusvelvollisiin

Uusilla säädöksillä tulee olemaan merkittävä vaikutus ilmoitusvelvollisiin, sillä niiden osalta useat nykyisen rahanpesulain säädökset siirtyvät rahanpesuasetuksen myötä suoraan sovellettavaan oikeuteen. Tällaisia ilmoitusvelvollisia koskevia suoraan sovellettavia säädöksiä ovat mm. riskiarvion laatimiseen, asiakkaan tuntemiseen, ulkoistamiseen jne. liittyvät määräykset.

Lain 28 §:n 8 momentissa säädettäisiin valvojien rahanpesuasetusta täydentävistä määräyksenantovaltuuksista. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa, missä määrin suoraan sovellettava asetus antaa liikkumavaraa tarkentaviin ohjeisiin, kun otetaan myös huomioon AMLAn 2-tason asetukset ja 3-tason ohjeet. Finanssivalvonta katsoo tiettyjen ohjeiden olevan tärkeitä niissä tilanteissa, joissa asetuksessa tai alemman tason määräyksissä ei säädetä tietyistä kysymyksistä.

Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että tosiasiallinen edunsaaja on määritelty laajemmin kuin nykyisessä rahanpesulaissa. Finanssivalvonta katsoo, että hallituksen esityksessä on tuotu onnistuneesti esille eräiden oikeushenkilöiden kuten julkisyhteisöjen poikkeuksellinen tilanne tosiasiallisten edunsaajien osalta. Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, että tosiasiallisia edunsaajia koskevan sääntelyn osalta tulee varmistaa, että se täyttää FATF suosituksen 10:n mukaiset kriteerit.

Lisäksi ehdotuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että oikeushenkilöiden osalta yhdistysten ja mahdollisesti muiden julkisyhteisöjen, kuten seurakuntien osalta on epäselvyyttä, keiden katsotaan olevan yhdistysten tosiasiallisia edunsaajia. Finanssivalvonta katsoo, että asiasta tulisi säätää voimassa olevien säännösten mukaisesti, eikä jättää asiaa avoimeksi hallituksen esityksessä.

Finanssivalvonta myös toteaa, että voimassa olevan rahanpesulain 3 luvun 2 §:n viittaus ”tässä pykälässä oleviin poikkeuksiin” anonyymien ja tekaistujen asiakkuuksien osalta on epäonnistunut. Hallituksen esityksessä on varmistettava, että missään tilanteessa asiakas-suhdetta ei voi perustaa ennen kuin asiakkaan tunnistaminen on tehty. Mikäli asetuksessa annetaan mahdollisuus viivästetylle tunnistamiselle ja todentamiselle, tulee kriteerien olla riittävän selkeät. Finanssivalvonta viittaa AMLD4 artiklan 14 kriteereihin, joita ei ole implementoitu kansalliseen lakiin. AMLD4 kriteerit näyttävät vastaavan FATF:n kriteerejä.

Lisäksi FATF:n suosituksen 13 (kirjeenvaihtajasuhteet) osalta on varmistettava, että

kaikissa kirjeenvaihtajasuhteissa (siis myös ETA-alueelle sijoittautuneen vastapuolen kanssa) ilmoitusvelvollisen tulisi riskiperusteisesti:

- ☐ hankkia riittävät tiedot vastapuolesta ymmärtääkseen, mistä vastapuolen liiketoiminta koostuu ja sen varmistamiseksi, että vastapuolella on tehokkaat menettelyt rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen säännösten noudattamiseksi
- ☐ arvioida vastapuolen mainetta julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella
- ☐ arvioida vastapuoleen kohdistettavan valvonnan laatua
- ☐ selvittää huolellisesti vastapuolen tosiasialliset edunsaajat ja omistajat ja arvioida omistusrakenteeseen liittyvät riskit.

Hallituksen esityksessä on todettu ilmoitusvelvollisten velvoitteesta tehdä ilmoituksia vain epäilyttävistä liiketoimista. Kuitenkin eräille toimijoille, kuten maksupalvelun tarjoajille on nykyisessä laissa asetettu velvoite myös nk. summarajailmoitusten tekemiseen. Tätä on pidetty perusteltuna, koska asiakkuus maksupalvelutilanteessa kestää vain muutaman sekunnin ajan, eikä ilmoitusvelvollisella tavallisesti ole laajempia tuntemistietoja asiakkaasta. Näin olleen kynnyksen epäilyttävän liiketoimen havaitsemiselle voi olla varsin korkea. Summarajailmoittaminen poistaa

edellytyksen epäilystä, ja esimerkiksi useita maksutapahtumia toteuttavien ilmoitusvelvollisten on helpointa tehdä summarajailmoituksia.

5 Valvojien toimivaltuuksista

Uuden rahanpesulain 28 §:ssä säädettäisiin muun muassa valvontaviranomaisten toimivaltuuksista kuudennen rahanpesudirektiivin 37 artiklan mukaisesti.

Valvonnan toteuttaminen edellyttää tarkkaa valvontasuunnitelmaa ja riskiperusteisuus ko-rostuu. Uutena toimivaltuutena valvojille tulee paikan päällä suoritettava tarkastus ilman ennakkovaroitusta sekä nykyistä laajemmat toimivaltuudet mm. tietoaisteistoihin pääsyn ja muiden henkilöiden kuulemisen osalta. Finanssivalvonta kannattaa toimivaltuuksien laajen-nuksia, mutta toteaa, että niiden osalta tulee varmistaa, että valvojien toimivaltuuksista sää-detään laissa selkeästi ja täsmällisesti, ei erilaisin väljin direktiivissä käytetyin muotoilu-in, joista osa näyttää olevan lisäksi suunnattu jäsenvaltiolle. Esimerkiksi pykälän 6 momentin mukaan Valvojilla tulee olla riittävät valtuudet suorittaa 5 momentissa säädetyt tehtävänsä, mukaan lukien valtuudet Kyseinen ehdotus ei ole riittävän täsmällinen.

Samalla Finanssivalvonta kiinnittää huomiota mahdollisuuteen tehdä tarkastuksia kotirauhan piirissä oleviin toimitiloihin tai valvottavan tietoja sisältäviin kohteisiin. FATF on toistuvasti kri-tisoanut tätä puutetta valvojien toimivaltuuksissa.

Eräät 55 §:n tarkoittamat uudet toimivaltuudet ovat merkittäviä, joten niitä koskeva

sääntelyn selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Näitä ovat esimerkiksi pykälän 2 momentin 5–7 kohdat, joiden mukaan valvoja voi rajoittaa tai supistaa ilmoitusvelvollisen muodostavien laitosten liiketoimintaa, toimintoja tai verkostoa tai edellyttää toiminnan lopet-tamista (5 k.), perua toimiluvan tai keskeyttää sen voimassaolon, jos ilmoitusvelvollisella on sellainen oltava (6 k.) ja vaatia muutoksia hallintorakenteeseen (7 k.). Hallituksen esitykses-sä tulisi myös käsitellä sitä, mikä on säännösten suhde FivaL 3 luvun vastaavan kaltaiseen sääntelyyn (mm. 26 § ja 27 §).

Finanssivalvonnan mukaan uusien säädösten ja uudenlaisen yhteistoiminnan toteutuminen kaikkien valvojien välillä edellyttää, että valvojilla on oikeus toteuttaa valvontatoimia muiden maiden valvojien pyynnöstä. Hallituksen esityksen osalta tuleekin varmistaa, että Finanssi-valvonnalla on mahdollisuus esimerkiksi tietojen hankkimiseen toisen valvojan pyynnöstä. Tämänhetkisen tulkinnan mukaan asiakirjan tai tiedon on oltava Finanssivalvonnan hallussa, jotta se voidaan luovuttaa toisen valtion valvojalle. Finanssivalvonta katsoo myös, että toisen valtion valvojille tulisi sallia

mahdollisuus osallistua Finanssivalvonnan tarkastuksiin ja muihin valvontatoimiin. Tällä hetkellä edellytyksenä on toimiminen Finanssivalvonnan määräyksellä ulkopuolisena asiantuntijana.

Uuden rahanpesulain 28 §:n 8 momentissa säädettäisiin valvojien rahanpesuasetusta täydentävistä määräyksenantovaltuuksista. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkentaa, missä määrin kansallisesti voidaan antaa suoraan sovellettavaa rahanpesuasetusta (ml. 2-tasolla annettavat komission asetukset) täydentäviä kansallisia määräyksiä.

6 Taloudelliset seuraamukset ja hallinnolliset toimenpiteet

6.1 Yleistä

Uuteen rahanpesulakiin ehdotetaan taloudellisia seuraamuksia ja hallinnollisia toimenpiteitä koskevaa 8 lukua. Finanssivalvonta oudoksuu sitä, että luvun pykälät on merkittävästi osin kirjoitettu kopioimalla ne suoraan rahanpesudirektiivin 55–59 artiklasta. Kirjoitustapa poikkeaa tämän johdosta merkittävästi paitsi voimassa olevan rahanpesulain 8 luvun, myös muun hallinnollisia sanktioita koskevan lainsäädännön (esim. Fi-val 4 luku) kirjoitustavasta. Kirjoitustapa on ongelmallinen myös siksi, että hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä korostuu lain tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus, mikä asettaa erityisiä vaatimuksia lain selkeydelle. Sääntelyä ei selkeytä sekään, että pykälien perusteluissa lähinnä toistetaan mitä pykälissä lukee.

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena myös sitä, että ehdotetussa 8 luvussa käytetty terminologia on epäselvää ja häilyvää. Luku koskee otsikkonsa mukaan taloudellisia seuraamuksia ja hallinnollisia toimenpiteitä, joita ei ole kuitenkaan selvästi määritelty. Käytetty terminologia on myös epäyhtenäistä: esimerkiksi 52 §:n 1, 9 ja 12 momentissa käytetään termejä taloudellinen ja hallinnollinen seuraamus ja toisaalta pykälän 10 momentissa termiä taloudellinen seuraamusmaksu. Ehdotus poikkeaa myös merkittävästi voimassa olevan rahanpesulain 8 luvusta, joka koskee hallinnollisia seuraamuksia, joita ovat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Näitä termejä ei käytetä ehdotetussa 8 luvussa. Syytä tähän ei ole esityksessä tuotu esiin. Ehdotettu 8 luku koskee lisäksi voimassa olevasta rahanpesulain 8 luvusta poiketen myös rahanpesudirektiivin 56 artiklan tarkoittamia hallinnollisia toimenpiteitä ja 57 artiklan tarkoittamia uhkasakkoja. Myöskään ehdotetussa 8 luvussa käytettyä termiä valvoja ei näyttäisi olevan laissa määritelty.

Rahanpesudirektiivin 55 artikla käsittelee rahanpesuasetuksen vakavia, toistuvia tai järjestelmällisiä rikkomisia, joiden osalta tulee voida määrätä artiklassa tarkoitettu taloudellinen seuraamus. Kyseisen artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että taloudellisia seuraamuksia voidaan määrätä, jos ilmoitusvelvolliset eivät ole noudattaneet niihin tämän direktiivin 56 artiklan nojalla sovellettavia hallinnollisia toimenpiteitä, tai jotta voidaan puuttua rikkomisiin, jotka eivät ole vakavia, toistuvia tai järjestelmällisiä. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on säädettävä taloudellisista sanktioista tilanteissa, joissa rikkomukset eivät ole

vakavia, tois-tuvia tai järjestelmällisiä, tai jos direktiivin 56 artiklan nojalla määrättyjä hallinnollisia toimenpiteitä ei ole noudatettu. Esitysluonnoksen 54 §:n 2 momentissa toistetaan ky-seinen artiklateksti, mutta direktiivin edellyttämä kansallinen sääntely puuttuu koko-naan. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan, kun direktiivin edellyttämä kansallinen sääntely valmistellaan, voimassa olevan rahanpesulain rikemaksua koskeva sääntely voisi toimia tältä osin sääntelyn lähtökohtana. Tällöin on kuitenkin arvioitava, onko ri-kemaksun suuruutta nostettava nykyisestä enimmäismäärästä (oikeushenkilöt 100 000 euroa, luonnolliset henkilöt 10 000 euroa) riittävän ohjausvaikutuksen aikaan saamiseksi. Tämä voi olla tarpeen ainakin Finanssivalvonnan valvomien ilmoitusvel-vollisten osalta.

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sitä, että ehdotetun 8 luvun yksittäisissä pykä-lissä käsitellään useita erityyppisiä seikkoja, jolloin pykälät ovat hyvin pitkiä ja säänte-lystä tulee tarpeettoman vaikeaselkoista. Luvun pykälät tulisi jakaa useampiin pykäliin.

Finanssivalvonta pitää edellä todetun johdosta välttämättömänä, että ehdotettua 8 lu-kua selvennetään ja täydennetään jatkovalmistelussa. Koska uuden rahanpesudirek-tiivin sanktioita koskeva sääntely vastaa monilta osin neljännen rahanpesudirektiivin sääntelyä, tulisi valmistelun lähtökohtana pitää voimassa olevan rahanpesulain 8 lu-kua, mitä muutetaan ja täydennetään tarvittavilta osin.

Jatkovalmistelussa myös ehdotettu 53 § (Ilmoitusvelvollisten toimipaikkoja ja palvelu-jen tarjoamisen vapauden nojalla toteutettuja tiettyjä toimia koskevat valvontatoimen-piteet) tulisi sijoittaa uudessa rahanpesulaissa johonkin muuhun lukuun, sillä pykälä ei liity taloudellisiin seuraamuksiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin.

6.2 Vanhentumisaika

Uuden rahanpesulain 52 §:ssä säädettäisiin taloudellisen tai hallinnollisen seuraamuk-sen määräämistä koskevasta vanhentumisajasta, jolla muutettaisiin voimassa olevan rahanpesulain 8 luvun 7 §:ää ns. jatkettujen tekojen osalta. Ehdotuksen mukaan, jos kyse olisi vakavista, toistuvista tai järjestelmällisistä rikkomuksista, nykyinen jatkettua rikkomusta tai laiminlyöntiä koskeva viiden vuoden vanhentumisaika pitenisi kymme-neksi vuodeksi, jolloin vanhentumisaika vastaisi kertaluonteisen rikkomuksen tai lai-minlyönnin vanhentumisaikaa. Muutosta perustellaan muun muassa sillä, että tällainen erityisen moitittava jatkettu teko voi tyypillisesti liittyä ilmoitusvelvollisen luotettavan hallinnon järjestämisen puutteisiin ja väärinkäytöksiin, joiden tutkiminen voi viedä huomattavasti aikaa tai jotka voivat tulla ilmi vasta pitkän ajan kuluttua. Finanssival-vonnasta annetun lain 42 a §:ään ehdotetaan seuraamusmaksun alaisten tekojen osalta vastaavaa muutosta.

Finanssivalvonta kannattaa ehdotettuja muutoksia ja pitää niitä välttämättöminä fi-nanssimarkkinoiden valvonnan uskottavuuden ja hallinnollisen seuraamusjärjestelmän pelote- ja ohjausvaikutuksen kannalta. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös sii-hen, että FATF on toistuvasti pitänyt voimassa olevan lain heikkoutena kyseistä viiden vuoden vanhentumisaikaa. Tätä

huomioita voidaan pitää merkittävänä kansainvälisenä maineriskinä Suomen kyvykkyydelle torjua riittävän tehokkaasti rahanpesua ja terrorismin rahoittamista finanssimarkkinoita hyväksikäyttäen.

Finanssivalvonta on rahapesulain ja muun finanssimarkkinalainsäädännön valvonta-työssään todennut jatkuvasti tilanteita, joissa teko tai laiminlyönti on jatkunut pitkään ja jopa usean vuoden ajan. Nämä tapaukset ovat tyypillisesti liittyneet valvottavien hallintojärjestelmien vakaviin puutteisiin tai väärinkäytösepäilyihin. Kyseisten seuraamusten määräämisen perusteena olevat rikkomukset ja laiminlyönnit ovat tyypillisesti tulleet ilmi vasta pitkän ajan kuluttua, mikä on voinut johtua siitä, että Finanssivalvonta on saanut asiasta tiedon vasta varsin myöhään. Esimerkiksi pankkien osalta tehdyissä rahanpesutarkastuksissa Finanssivalvonta teki aikanaan useita vakavia havaintoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien säännösten vastaisesta jatkuvasta menettelystä, jotka olisivat olleet seuraamusharkintaa edellyttäviä. Seuraamusharkintaa ei kuitenkaan ehditty aloittaa ajoissa koska viiden vuoden vanhentumisaika oli jo kulunut.

Finanssimarkkinoilla tapahtuneiden rikkomusten selvittäminen ei aina ole mahdollista käynnistää välittömästi vaan mahdollisesti vasta huomattavan ajan kuluttua niiden tapahtumisesta. Mahdolliset väärinkäytökset paljastuvat tyypillisesti vasta Finanssivalvonnan tekemien tarkastusten yhteydessä tai esimerkiksi Finanssivalvonnan ulkopuolisilta tahoilta (ml. ulkomaiset valvontaviranomaiset) saamien tietojen tai ilmoitusten johdosta. Väärinkäytösepäilyjen pitkien paljastumisaikojen lisäksi niiden selvittäminen ja tutkinta on usein hyvin pitkäkestoista ja vaikeaa. Erityisesti jatkettujen rikkomusten ja laiminlyöntien, joihin usein liittyy valvottavien hallintojärjestelmien puutteita, osalta asioiden selvittäminen on usein laaja-alaista ja yksityiskohtaista, mikä vie aikaa. Tutkinta edellyttää usein kansainvälistä viranomaisyhteistyötä, joka vaatii myös aikaa. Myös asianosaisten oikeusturva edellyttää asioiden huolellista selvittämistä. Edelleen päätöksentekoa edeltävä asianosaisten kuuleminen ja siihen saadun vastauksen käsittely kestää tyypillisesti pitkään.

Finanssivalvonnan kyvyttömyys puuttua vakaviin ja jopa järjestelmällisiin jatkuviin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin liian lyhyen vanhentumisajan vuoksi on omiaan huomattavasti heikentämään Suomen finanssimarkkinoiden ja niiden valvonnan luotettavuutta ja uskottavuutta sekä kansainvälistä mainetta. Tämä koskee paitsi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevien säännösten, myös laajemmin finanssimarkkinoita koskevien säännösten vastaista menettelyä. On huomattava, että ehdoitettu 10 vuoden vanhentumisaika koskee vain seuraamusmaksun alaisia jatkettuja tekoja ja laiminlyöntejä. Seuraamusmaksu on säädetty sovellettavaksi ainoastaan vakavimpien ja markkinoiden luottamuksen kannalta keskeisimpien säännösten vastaiseen menettelyyn.

Finanssivalvonta pitää valvontatyönsä ja Suomen finanssimarkkinoiden luotettavuuden ja kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta kriittisen tärkeänä, että 10 vuoden vanhentumisaika säädetään myös jatkettujen rikkomusten ja laiminlyöntien osalta. Nykytilan jatkumisen seurauksena on merkittävä riski siitä, että useisiin pitkäkestoisiin ja vakaviin väärinkäytöksiin ei voida puuttua.

Mikäli osoittautuu, että kyseistä ehdotusta ei voida sellaisenaan toteuttaa, Finanssivalvonta esittää toissijaisesti, että uuteen rahanpesulakiin ja Finanssivalvonnasta annetun lakiin lisätään säännökset seuraamusmaksun alaisia jatkuvia rikkomuksia ja laiminlyöntejä koskevan vanhentumisajan katkaisemisesta. Kyseinen sääntelytapa on jo käytössä esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 19 §:ssä ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 19 §:ssä. Säännöksissä tulisi todeta, että Finanssivalvonnan toimenpiteet jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin tutkimiseksi viiden vuoden kuluessa niiden päättymisestä aloittaisivat vanhentumisajan kulumisen alusta. Tämän lisäksi säännöksissä tulisi olla ehdoton takaraja seuraamusmaksua koskevan päätöksen tekemiselle, joka voisi olla kymmenen vuotta siitä päivästä, jona rikkominen tai laiminlyönti päättyi. Säännösten perusteluissa tulisi todeta edellä mainittujen lakien esitöitä vastaavasti, että vanhentumisen katkaisevia toimenpiteitä olisivat esimerkiksi valvontaviranomaisen suorittama tarkastus, epäillyn kuuleminen tai valvontaviranomaisen lähettämä selvityspyyntö, joista seuraamusmaksun kohde voisi havaita vanhentumisajan katkaisevan tutkintaan liittyvän toimenpiteen.

Finanssivalvonta viittaa lopuksi pykälässä käytetyn terminologian (taloudellinen tai hallinnollinen seuraamus) selventämistarpeen osalta edellä todettuun. Vanhentumisaikaa koskevan sääntelyn tulisi koskea vain sanktiotarkoituksessa annettavia hallinnollisia seuraamuksia.

6.3 Teknisluonteisia huomioita

- Oikeushenkilön johdon ja muiden luonnollisten henkilöiden vastuusta säädettäisiin 52 §:n 2 momentissa. Säännöksen sisältöä tulisi avata pykälän perusteluissa. Herää myös kysymys, mikä on säännöksen suhde voimassa olevan rahanpesulain 8 luvun 3 §:n 5 momenttiin.
- 53 §:n 4 momentin sääntely oikeushenkilön vastuusta on uutta sääntelyä. Säännöksen sisältöä tulisi avata pykälän perusteluissa.
- 54 §:n 5 momentissa viitataan Finanssivalvontaan vakavaraisuusvalvojana. Tämä on liian suppeaa, sillä vakavaraisuusvalvoja voi olla myös EKP (merkittävät luottolaitokset) ja ETA-valvoja (Suomessa sijaitsevat sivuliikkeet).
- Rahanpesudirektiivin 57 artiklan tarkoittamasta uhkasakosta ehdotetaan säädettäväksi uuden rahanpesulain 56 §:ssä. Pykälässä tulee ottaa kantaa siihen, miltä osin uhkasakon määräämisessä sovelletaan uhkasakkolakia (1113/1990). Hallituksen esityksessä tulisi myös käsitellä sitä, mikä on säännöksen suhde uhkasakkoa koskevaan FivaL 33 a §:ään.
- 57 §:n 3 momentissa säädettäisiin direktiivin 58 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että säännöksessä mainittu poikkeus koskee muun muassa päätöksiä, jotka on tehty 55 §:n 2 momentin 1 kohdan (julkinen ilmoitus) nojalla. Direktiivissä lienee tältä osin virhe, sillä 58 artiklan 1 kohdassa ei mainita 56 artiklan 2 kohdan a ala-kohtaa (vrt. myös 57 §:n 1 momentti).

7 Finanssivalvonnasta annetun lain muutokset

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (FivaL) ehdotetaan uudesta rahanpesulaista johtuvia teknisiä muutoksia. FivaL 10 §:n muutoksen kohdalla on varmistettava käytetyn terminologian (hallinnollinen seuraamus) yhteensopivuus uuden rahanpesulain terminologian kanssa (ks. lausunto edellä). FivaL 40 a §:n muutoksen kohdalla viitataan kumottuun maksun tiedot -asetukseen.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri

osastopäällikkö

Pekka Vasara

toimistopäällikkö

Liite: Luonnosehdotus muutoksista vakuutusyhtiölakiin

LIITE

Luonnosehdotus muutoksista vakuutusyhtiölain 6 luvun 13 §:ään ja 21 §:n 4) kohtaan

13 § Pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvät riskin-hallintamenetelmät

Vakuutusyhtiön on tunnistettava asiakkaansa. Vakuutusyhtiön on todennettava asiakkaansa henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Lisäksi vakuutusyhtiön on todennettava satunnaisen asiakkaan henkilöllisyys ennen kuin vakuutuksen perusteella suoritetaan asiakkaalle korvausta tai muuta maksua.

Vakuutusyhtiöllä on oltava tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että vakuutusyhtiö noudattaa niitä velvoitteita, joita vakuutusyhtiölleseuraa:

- 1) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla annetuista asetuksista ja eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetun lain (659/1967) 1 §:ssä ja 2 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista valtioneuvoston asetuksista (pakotesäänte-ly); sekä
- 2) 1 kohdassa mainitun lain 2 b §:n nojalla ja varojen jäädyttämisestä terrorismin tor-jumiseksi annetun lain (325/2013) nojalla annetuista päätöksistä (jäädyttämis-pää-tökset).

Henki- ja sijoitusvakuutuksia tarjoavien vakuutusyhtiöiden on kuitenkin noudatettava [sen sijaan, mitä edellä tämän pykälän momentissa 1 ja 2 säädetään,] niitä velvoitteita, joita ilmoitusvelvollisille on asetettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämi-sestä annetussa laissa

21 § Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet

Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä:

[...]

- 4) 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista asiakkaan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta noudatettavista menettelytavoista ja 13 §:n 2 momentissa tarkoite-tuista toimintaperiaatteista, menettelytavoista ja sisäisestä valvonnasta;

Pekka Vasara