

Lausunto

04.01.2023

Asia: VN/34057/2022

**Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 236/2021 vp) täyden**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kiitämme lausuntomahdollisuudesta. Viittaamme lausunrossamme tarkempien yksityiskohtien osalta jäsenliittomme Finanssiala ry:n jo antamaan lausuntoon ja toteamme seuraavaa:

Yleistä

Nykyinen lainsäädäntömme ei selkeästi määrittele pakotteiden noudattamisen valvontaan liittyviä viranomaisten toimivaltuuksia. Tästä syystä Finanssivalvonnan mahdollisuudet valvoa asiaa ovat rajalliset. Puutteeseen on kiinnittänyt huomiota myös FATF Suomea koskevassa maa-arviossaan. Pidämme tärkeänä, että jo eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen (HE 236/2021 vp) sisältyvät säännösehdotukset voidaan tältä osin hyväksyä ja saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen vaikutusarviointi

Nyt lausuttavana oleva luonnos on valmisteltu kiireellisesti. Tästä syystä ehdotetun sääntelyn taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia erilaisiin ilmoitusvelvollisiin ja muihin vaikutuspiirissä oleviin ei ole arvioitu riittävällä laajuudella.

Kiinnitämme huomiota, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisesti ilmoitusvelvollisiin lukeutuu kirjava joukko hyvin erilaisia yrityksiä. Vaikutukset suuriin finanssialan toimijoihin ovat hyvin erilaisia kuin moniin pieniin muiden alojen toimijoihin pk-sektorilla ja jopa mikroyrityksissä.

Esityksessä sivuutetaan kokonaan vaikutukset ilmoitusvelvollisten asiakkaisiin eli lähtökohtaisesti esim. lähes kaikkiin yrityksiin. Kun esim. finanssialan toimijalta edellytetään enemmän tai laajempia selvityksiä, nämä velvollisuudet näyttäytyvät selvityspyyntöinä asiakkaille, esimerkiksi vientikauppaa käyville pk-yrityksille, jotka joutuvat usein kiiretilan-teissa hankkimaan aiempaa laajempia lisäselvityksiä.

Viittaamme näiltä osin myös työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Yrittäjät ry:n asiassa antamiin lausuntoihin, joissa kiinnitetään huomiota samaan asiaan; ilmoitusvelvolliset ovat varsin heterogeeninen ryhmä. Tämä pitää huomioida jatkovalmistelussa laadukkaampana vaikutusarviointina.

#### Siirtymäaika ja käsittelyn viivästymisen vaikutukset

Alkuperäisen esityksen (HE 236/2021 vp) käsittelyn viivästyttä haluamme painottaa, että tästä huolimatta on tärkeää pitää kiinni lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohdan, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohdan ja 13 §:n voimaantulolle aiemmin ehdotetusta noin vuoden siirtymäajasta. Koska lain käsittely on viivästynyt, ei voida pitää kohtuullisena, että nämä säännökset tulisivat voimaan alkuperäisen esityksen tarkoittamalla tavalla jo 1.4.2023.

Samoin on tärkeää huomioida EU:ssa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtävien lainsäädäntöehdotusten vaikutukset. Tästä syystä kansalliseen lainsäädäntöön ei ole syytä tehdä sellaisia muutoksia, jotka kumoutuisivat tai jouduttaisiin perumaan EU:ssa käsittelyssä olevien lainsäädäntöehdotusten astuttua voimaan.

#### Pakotesäätelyn noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen

Katsomme, että lausuttavaan luonnokseen sisältyvä uudelleen muotoilu HE 236/2021:ssä ehdotetun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (rahanpesulaki) 3 luvun 16 §:ksi on sekä ilmoitusvelvollisten että asiakkaiden kannalta ongelmallinen:

- Ehdotetussa pykälässä ei tarkenneta, mitä tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla tai sisäisellä valvonnalla pakotesäätelyn noudattamisen osalta tarkoitetaan, vaikka toisaalta perusteluissa todetaan, että ei ole riittävää, että edellä mainitut ovat riskiperusteisesti arvioiden riittäviä, koska pakotesäätelyn noudattamisvelvollisuudessa ei lähtökohtaisesti ole riskiperusteista harkinnanvaraa. Koska lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollinen laatii omat periaatteensa, niiden valvonta voi olla vain jälkikäteistä ja huomioiden perustelujen ehdottomuuden, kuvattu tilanne on erittäin ongelmallinen ilmoitus-velvollisten oikeussuojan ja säätelyn oikeusvarmuuden näkökulmasta.

- Tällainen säätelyratkaisu johtaisi todennäköisesti siihen, että ilmoitusvelvolliset pyrkisivät toimintatavoissaan minimoimaan edellä kerrottuun epävarmuuteen liittyvät riskit. Asiakkaille tämä näkyisi aiempaa laajempina ja tarkempina tieto- ja selvityspyyntöinä, pidentyneinä käsittelyaikoina, korkeampina kustannuksina ja pahimmassa tapauksessa torjuttuina toimeksiantoina, mikäli

selvityksistä huolimatta ilmoitusvelvollinen arvioi, että toimeksiantoon voi liittyä vaara pakoterikkomuksesta. Tiivistäen ehdotettu ratkaisu toisi

rahanpesulakiin kolmen riskiperusteisen asiakkaan tuntemisen tason (yksinkertaistettu, normaali ja tehostettu) rinnalle neljännen tason, jonka sisältö, suhde ja toteuttaminen suhteessa muihin jäisi kuitenkin epäselväksi. Ehdotus sivuuttaa käytännön realiteetit, joita ilmoitusvelvolliset joutuvat kohtaamaan pyrkiessään täyttämään velvoitteensa.

Ehdotamme, että säännöksen perusteluista poistetaan maininta riskiperusteisen harkinnanvaran puuttumisesta, ja sen sijaan korostetaan, että ilmoitusvelvollisen on huomioitava 3 luvun 16 §:ssä tarkoitetun pakotesäätelyn vaatimukset normaaleja rahanpesulain mukaisia velvoitteita täyttäessään.

Mikäli näin ei haluta toimia, ehdotamme, että ehdotetut muutokset tulisi selkeyden vuoksi tehdä rahanpesulain sijaan pakote- ja jäädyttämislakeihin (laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä ja laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi).

#### Hallinnolliset seuraamukset

Kiinnitämme Finanssiala ry:n lausuntoon viitaten huomioita siihen epäsuhtaan, mihin ehdotettu ratkaisu voisi johtaa; ilmoitusvelvollinen voitaisiin epäselvän tilanteen seurauksena tuomita jopa satojen miljoonien eurojen seuraamusmaksuun sen esimerkiksi päädyttyä toteuttamaan maksutoimeksiannon, jonka taustalla oleva transaktio myöhemmin osoittautuu EU:n asettamien vientivalvontamääräysten vastaiseksi. Samalla säännöstelyrikokseen syyllistynyt yritys voidaan tuomita enintään 850 000 euron yhteisösakkoon. Tätä voidaan pitää kohtuuttomana ja epäsuhtaisena.

#### Hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentuminen

Edellä kuvatun kaltaista epäjohtonmukaisuutta ja epäsuhtaisuutta liittyy myös siihen, että luonnoksessa ehdotetaan hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumisajan kaksinkertaistamista kymmeneen vuoteen. Kun esim. perusmuotoisen rahanpesurikoksen syyteoikeus vanhenee viidessä vuodessa, mielestämme ei voida pitää kohtuullisena, että ilmoitusvelvollista voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus vielä viisi vuotta senkin jälkeen.

Haluamme kiinnittää huomiota myös siihen, että monet finanssialan ilmoitusvelvolliset toimivat useassa maassa. Nyt esitetyn kaltaisessa lainsäädännössä on korostetun tärkeää, että eri valtioiden asettamien kansallisten pakotejärjestelmien tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia sisällöltään ja tulkinnaltaan. On toivottavaa, että tähän kiinnitetään huomiota kansallisessa sääntelyssä niin pakotenormien soveltamisessa kuin mahdollisten rikkomusten seuraamusten yhteensovittamisessa.

Lopuksi

Rahanpesun ja terrorismin estämistä ja selvittämistä koskevan lainsäädännön funktio on toisaalta ennalta ehkäistä rikollisen rahan alkuperän häivyttämistä ja terrorismin rahoittamista nostamalla toimintaan liittyvää kiinnijäämisriskiä. Toisaalta lainsäädännöllä pyritään siihen, että rikollisen rahan häivytystoimet ja terrorismin rahoittaminen tulisivat ilmi, kyettäisiin tutkimaan ja rikollinen raha saamaan pois toimijoilta. Ensin mainitun tehokkuutta on vaikea selvittää. Jälkimmäisen osalta huomiota tulee kiinnittää paitsi epäilyttävien liiketoimien ilmoitusmääriin, niin erityisesti siihen, paljonko varoja saadaan lopulta jäädytettyä ja epäiltyjä syytteeseen ja tuomittua. Tämä lienee lopulta luotettavin mittari lain-säädännön yhteiskunnallisen tehokkuuden mittaamiseksi.

Jos jätetään vertailun ulkopuolelle virtuaalivaluuttapalveluntarjoajien vuodesta 2019 lähtien tekemät ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista KRP:n Rahanpesun selvittelykeskukselle, voidaan todeta, että muidenkin ilmoitusvelvollisten tekemien ilmoitusten määrä on kasvanut viimeisten 5-10 vuoden aikana merkittävästi ilmoitusvelvollisia koskevien velvoitteiden laajennettua ja ilmoitusvelvollisten lukumäärän kasvettua. Suhteutettuna tähän ilmoitusten perusteella käynnistettyjen esitutkintojen, tietojen luovutusten sekä nostettujen syytteiden tai jäädytettyjen varojen määrä ei ole mielestämme kasvanut ollenkaan samassa suhteessa, ei lähellekään.

Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että kun yritysten hallinnollista taakkaa kasvatetaan velvoitteilla, tulee samalla huolehtia viranomaistoiminnan tehokkuudesta niin, että koko lainsäädännön yhteiskunnallisiin tavoitteisiin päästään, eikä kasvanut panostus toimintaan näyntyä ennen kaikkea yritysten hallinnollisen taakan lisääntymisenä.

Asiaan liittyy myös yksityisyyden suoja -näkökohtia. Laajaa joukkoa koskevia tietoja käsitellään pitkään ilman, että niillä välttämättä lopultakaan on osoitettua liityntää rikolliseen toimintaan. Esimerkkinä problematiikasta voidaan mainita European Data Protection Supervisor EDPS:n toimet Europolia koskien. Europolin toimintaa koskeva tuore lainsäädäntö sallii Europolin käsitellä laajaa joukkoa koskevia tietoja liian pitkään, vaikka EDPS oli aiemmin edellyttänyt käsittelylle kuuden kuukauden määräaika, jonka jälkeen muita kuin rikolliseen toimintaan liittyviä henkilöitä koskevat tiedot tulisi poistaa. EDPS on syyskuussa 2022 pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuinta kumoamaan kaksi säännöstä tähän liittyen. Lisätietoa asiasta on luettavissa tämän linkin takaa:

[https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2022/edps-takes-legal-action-new-europol-regulation-puts-rule-law-and-edps-independence-under-threat\\_en](https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2022/edps-takes-legal-action-new-europol-regulation-puts-rule-law-and-edps-independence-under-threat_en)

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola

Johtaja

Rajamäki Markku  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö ja hallinto