

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

Valtiovarainministeriölle

FINANSSIALA RY:N LAUSUNTO 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) TÄYDENTÄMISESTÄ (Diaarinumero VN/34057/2022)

Valtiovarainministeriö on 16.12.2022 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta täydentäväksi hallituksen esitykseksi (HE-luonnos). Kommentoimme HE-luonnosta seuraavasti.

1 Yleisiä näkökohtia

Nykyinen lainsäädäntömme ei selkeästi määrittele pakotteiden noudattamisen valvontaan liittyviä viranomaisten toimivaltuuksia, minkä vuoksi Finanssivalvonnan (FIVA) mahdollisuudet valvoa, puuttua tai määrätä seuraamuksia pakotteiden noudattamisen puutteiden osalta ovat rajalliset. Ehdotukset tilanteen korjaamiseen tähtääviksi säännöksiksi sisältyvät eduskunnan käsiteltävänä olevaan HE 236/2021:een. Tilanteen korjaamiseksi ja selkeyttämiseksi FA pitää tärkeänä, että mainitut säännösehdotukset voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Täydentävä HE-luonnos on valmisteltu kiireessä eikä ehdotetun sääntelyn taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ilmoitusvelvollisiin ja niiden asiakkaisiin ole FA:n arvion mukaan selvitetty riittävästi. FIVA:n valvottavien kenttä on laaja ja ehdotetun sääntelyn vaikutukset näyttäytyvät erilaisina eri ilmoitusvelvollisten ryhmille. Selvää on, että pakotteiden toimeenpanon näkökulmasta luottolaitokset ja maksupalvelujen tarjoajat ovat keskiössä, mutta niiden erityspiirteiden pohjalta rakennetut ja mitoitettut toimintamallit eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa esimerkiksi vakuutusalan tai arvopaperisektorilla toimivien ilmoitusvelvollisten haasteiden ja tarpeiden kanssa.

HE-luonnoksen jatkovalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä tulee huomioida EU:ssa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtäävien lainsäädäntöehdotusten vaikutukset. Esimerkkinä FA viittaa komission rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta koskevan asetusehdotuksen 25 artiklan 7 kohdan 1 alakohtaan, jonka mukaan:

”Komissio antaa lisää menettelysääntöjä hallinnollisten taloudellisten seuraamusten tai uhkasakkojen määräämistä koskevan oikeuden käytöstä, mukaan lukien puolustautumisoikeuksia koskevat säännökset, väliaikaiset säännökset ja hallinnollisten taloudellisten seuraamusten tai uhkasakkojen perimistä koskevat säännökset, sekä antaa yksityiskohtaiset säännöt seuraamusten määräämisen ja täytäntöönpanon vanhentumisajoista.”

FA pitää tärkeänä, ettei kansalliseen lainsäädäntöön tässä vaiheessa tehdä muutoksia, jotka kumoutuisivat tai jouduttaisiin perumaan EU:ssa käsitellyssä olevien lainsäädäntöehdotusten astuttua voimaan.

Alkuperäisenä tavoitteena oli, että HE 236/2021:ssä esitetyt lakimuutokset olisi saatu käsiteltyä eduskunnassa kevätistuntokauden 2022 aikana. Käsittelyn olennaisesti viivästyttyä FA pitää välttämättömänä, että lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohdan, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohdan ja 13 §:n voimaantulolle ehdotettu noin vuoden siirtymäaika turvataan asian jatkokäsittelyn yhteydessä.

2 Pakotesääntelyn noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen

HE-luonnoksessa ehdotetaan hallituksen HE 236/2021:ssä ehdotetun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (rahanpesulaki) 3 luvun 16 §:n uudelleen muotoilua. Muutoksella asiakkaan tuntemisvelvoite laajennettaisiin varojen jäädyttämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisesta koskemaan yleisesti pakotesääntelyn noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemista.

Pykälässä edellytettäisiin, että ilmoitusvelvollisilla tulisi olla tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesääntelyn noudattamiseksi. Pakotesääntelyn noudattamista varten luotujen toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja sisäisen valvonnan osalta ei kuitenkaan riittäisi, että ne ovat riskiperusteisesti arvioiden riittäviä, sillä HE-luonnoksen perustelujen mukaan pakotesääntelyn noudattamisvelvollisuudessa ei lähtökohtaisesti ole riskiperusteista harkinnanvaraa.

FA pitää esitettyä sääntelyratkaisua sekä ilmoitusvelvollisten että asiakkaiden kannalta ongelmallisena muun muassa seuraavista syistä:

- Ehdotetussa pykälässä ei tarkenneta, mitä ”tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla tai sisäisellä valvonnalla” pakotesääntelyn noudattamisen osalta tarkoitetaan. Tältä osin ero rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaan sääntelyyn on merkittävä, sillä niiden osalta samoja kysymyksiä tarkastellaan rahanpesulain useissa luvuissa ja pykälissä.
- Jos tarkoituksena on, että ilmoitusvelvollinen itse laatii ja toimeenpanee pykälässä tarkoitetut toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäisen valvonnan toimintamallin, ongelmaksi muodostuu se, että näiden tehokkuutta voidaan arvioida vasta jälkikäteen. Riskiperusteisen harkinnanvaran puuttuminen voi myös johtaa siihen, että vähäisetkin pakoterikkomukset automaattisesti tulkitaan osoitukseksi toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja sisäisen valvonnan tehostamiseksi perusteeksi lain 8 luvussa säädetyn hallinnollisen seuraamuksen määräämiselle.

- Asiakkaille ehdotettu sääntelyratkaisu todennäköisesti näyttäytyisi ilmoitusvelvollisten 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.

Ehdotettu sääntelyratkaisu toisi rahanpesulakiin kolmen riskiperusteisen asiakkaan tuntemisen tason (yksinkertaistettu, normaali ja tehostettu) rinnalle neljännen tason, jonka sisältö, suhde ja toteuttaminen suhteessa muihin jää epäselväksi. Ratkaisuehdotus myös sivuuttaisi ne käytännön realiteetit, joita ilmoitusvelvolliset joutuvat kohtaamaan pakotteisiin sekä rahanpesun torjuntaan ja terrorismin rahoittamiseen liittyviä asiakkaan tuntemisvelvoitteita täyttäessään.

Pakotteidenkin osalta asiakkaan tunteminen on epätäydellisten tietojen, epävarmojen tietolähteiden ja tulkinnanvaraisten normien (esim. kaksikäyttötuotteita koskevat määräykset) puitteissa tapahtuvaa toimintaa, jossa ilmoitusvelvollinen joutuu jatkuvasti tekemään riskiperusteisia valintoja ja päätöksiä, mikäli se haluaa aloittaa tai jatkaa asiakassuhdetta tai toteuttaa asiakkaan toimeksiannon. Tilanteet, joissa päätöksiin ei lainkaan liittyisi riskiperusteista harkintaa, ovat harvinaisia.

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

FA:n käsityksen mukaan tämä olisi paras tapa varmistaa sääntelyn johdonmukaisuus ja oikeasuhtaisuus ja välttää tilanteet, joissa asiakkaan tuntemisen edellyttämiä toimenpiteitä jouduttaisiin arvioimaan ja toteuttamaan saman asiakkaan kohdalla useampaan kertaan.

Mikäli edellä esitetyistä näkökohdista huolimatta esitetystä sääntelyratkaisusta kuitenkin halutaan pitää kiinni, FA katsoo, että ehdotetut muutokset tulisi selkeyden vuoksi tehdä rahanpesulain sijaan pakote- ja jäädyttämislakeihin (laki eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuulumien velvoitusten täyttämisestä ja laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi).

3 Hallinnolliset seuraamukset

FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, etteivät ehdotetut hallinnolliset seuraamukset kata vain sellaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, jotka liittyvät pankki-, rahoitus- tai vakuutussektoria koskeviin pakotteisiin, vaan niiden perusteena voi olla myös esimerkiksi se, että ilmoitusvelvollinen on asianmukaisista selvityksistään huolimatta päätenyt toteuttamaan maksutoimeksiannon, jonka taustalla oleva transaktio myöhemmin osoittautuu EU:n asettamien vientivalvontamääräysten vastaiseksi.

FA pitää epäjohdonmukaisena ja kohtuuttomana, että tällaisessa tilanteessa finanssisektorin ilmoitusvelvolliselle voidaan määrätä hallinnollisessa menettelyssä jopa satojen miljoonien eurojen seuraamusmaksu, samalla kun säännöstelyrikokseen syyllistynyt yritys voidaan tuomita enintään 850 000 euron yhteisösakkoon. FA pitää tärkeänä, että lainsäätäjä ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä esitetty sääntelyratkaisu näyttäisi eriyttävän pakotesääntelyn noudattamista koskevan asiakkaan tuntemisvelvoitteen sekä siihen liittyvät toimintaperiaatteet,

menettelytavat ja sisäisen valvonnan vastaavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevista velvoitteista. Epäselväksi tällöin jää, tulisiko myös asiakkaan tuntemista koskevien normien laiminlyöntiin perustuvat rike- tai seuraamusmaksut määrätä erikseen. FA ei pidä tällaista johtopäätöstä mahdollisena, mutta katsoo, että myös seuraamusjärjestelmän sisäisen eheyden kannalta on tärkeää, että rahanpesulakiin sisällytettävät pakotenormit muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien säännösten kanssa.

4 Hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentuminen

FA katsoo, että tehokas viranomaisvalvonta on keskeinen osa rahanpesu- ja pakotesääntelyjen noudattamisen varmistamista, mutta pitää HE-luonnoksen ehdotusta kaksinkertaistaa jatkettua rikkomusta tai laiminlyöntiä koskeva vanhentumisaika viidestä kymmeneen vuoteen suhteettomana ja ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta vakavana.

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita on käsitelty perusteellisesti oikeusministeriön laatimassa Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.10. Vanhentumisaikan osalta oppaassa todetaan:

”Sääntelyltä vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin yleensä suositeltavaa rajata vanhentumisaika päättymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta. Pitempää, kuitenkin enintään kymmenen vuoden vanhentumisaikaa voidaan harkita lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa sanktion määräämiseen voidaan perustellusti olettaa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja. Tällaisista saattaa olla kysymys esimerkiksi kilpailuoikeudellisten säännösten valvonnassa, joiden kohdalla sanktioiden määräämisen perusteena olevat rikkomukset saattavat tulla ilmi vasta pitkän ajan kuluttua niiden tapahtumisesta.”

Esimerkiksi kartelliepäilyissä kilpailuviranomaiset voivat joutua tekemään erittäin yksityiskohtaisia, jopa koko toimialan kattavia selvityksiä asioista, joiden havaitseminen, selvittäminen ja toteennäyttäminen on olennaisesti vaikeampaa kuin yksittäisen toimijan rahanpesulain mukaisten velvoitteiden noudattamisen tai laiminlyönnin osoittaminen. FA katsoo, että rahanpesu- ja pakotesääntelyjen noudattamisen tehokkaassa valvonnassa on kyse valvontaresurssien riittävydestä ja kohdentamisesta. Mikäli näihin liittyy puutteita, niiden korjaaminen vanhentumisaikaa pidentämällä ei ole mahdollista.

Yhtenä vertailukohtana voidaan myös mainita perusmuotoinen rahanpesurikos, jonka syyteoikeus vanhentuu viidessä vuodessa. Miten voitaisiin perustella sitä, että ilmoitusvelvolliselle voitaisiin määrätä hallinnollinen sanktio vielä senkin jälkeen, kun asian taustalta mahdollisesti löytyvään rahanpesurikokseen liittyvä syyteoikeus on jo vanhentunut?

Edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi ja kuten lausunnon alussa todetaan, lakimuutoksen tarpeellisuutta arvioitaessa on myös kiinnitettävä huomiota EU:ssa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtääviin lainsäädäntöehdotuksiin. Kansalliseen lainsäädäntöön ei tässä vaiheessa tule tehdä muutoksia, jotka kumoutuisivat tai jouduttaisiin perumaan uusien sitovien EU-normien astuttua voimaan.

5 Kansalliset pakotejärjestelmät

Lopuksi FA haluaa tuoda esiin sen, että finanssialan ilmoitusvelvolliset joutuvat toiminnassaan huomioimaan kansallisen ja EU:n pakotesääntelyn ohella eri valtioiden asettamat kansalliset pakotejärjestelmät. FA pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitettäisiin huomiota myös kansallisessa

sääntelyssä sekä pakotenormien soveltamisen että mahdollisten rikkomusten perusteella määrättävien seuraamusten yhteensovittamisen osalta.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi

Linna Mika
Finanssiala ry