VALTIOVARAINMINISTERIÖ

2.3.2021

Rahoitusmarkkinaosasto
Jaana Vehmaskoski

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 261/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Tausta

Vuonna 2017 pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (jäljempänä *neljäs rahanpesudirektiivi*). Suomi sai Euroopan komissiolta 25.1.2019 perustellun lausunnon, jonka mukaan Suomi ei ole saattanut kansallista lainsäädäntöään kaikkien neljännen rahanpesudirektiivin säännösten mukaisiksi. Suomen hallitus katsoi komissiolle toimittamassa vastauksessaan, että Suomi ei ole laiminlyönyt velvollisuuttaan saattaa kansallista lainsäädäntöänsä vastaamaan neljännen rahanpesudirektiivin säännöksiä tai velvollisuuttaan ilmoittaa komissiolle näitä säännöksiä. Vastauksessa toimitettiin komission perustellussa lausunnossa osoitettujen kohtien osalta tarkempi selvitys täytäntöönpanosta. Samalla vastauksessa todettiin, että Suomen hallitus aikoi arvioida tarvetta lainsäädännön täsmentämisiin komission kiinnitettyä erityistä huomiota joihinkin direktiivin säännöksiin. Komissiolta 14.5.2020 saadun tiedon mukaan se on päättänyt lopettaa rikkomusmenettelyn Suomen osalta.

Suomi on jäsenenä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alaisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa yhteistoimintaryhmässä Financial Action Task Forcessa, (jäljempänä *FATF*). FATF toteutti Suomen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan maa-arvion vuosien 2018—2019 aikana ja julkaisi huhtikuussa 2019 Suomea koskevan maa-arvioraportin. FATF:n Suomen maa-arvioraportissa esiin nostamien puutteiden johdosta kansallisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevia säännöksiä, erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (jäljempänä *rahanpesulaki*) säännöksiä tulee muuttaa ja joiltain osin täydentää kansallisen lainsäädännön yhteensovittamiseksi FATF:n suositusten kanssa. Suomi on maa-arvioinnin jälkeen FATF:n tehostetussa seurannassa ja raportoi FATF:lle edistymisestään suositusten täyttämisessä määräajoin FATF:lle toimitettavilla seurantaraporteilla. Suomen seuraava seurantaraportti käsitellään FATF:ssa tämän vuoden lokakuussa ja raportoitavien lainmuutosten tulee olla voimassa 15.4.2021 mennessä.

Valtiovarainministeriö kartoitti kevään ja kesän 2020 aikana keskeisiltä kansallisilta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimijoilta mahdollisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön muutostarpeita. Lainmuutostarpeita saatiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaviranomaisilta, ilmoitusvelvollisilta ja keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselta. Näistä muutostarpeista nousi esiin muutamia teknisluontoisia lainmuutosehdotuksia, jotka on otettu mukaan tähän hallituksen esitykseen.

Yhteenvetona todettakoon, että tähän hallituksen esitykseen on koottu ehdotuksia komissiolta, FATF:lta ja kansallisilta toimijoilta tulleiden lainmuutostarpeiden pohjalta.

Yleistä

Voimassa olevat rahanpesulaki, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettu laki ja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan teknisiä ja lähinnä täsmentävät ja selventävät voimassaolevia säännöksiä. Ehdotuksessa on pääosin kyse Euroopan unionin lainsäädännön implementoinnista.

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä yhdessä sisäministeriön kanssa. Esitystä valmisteltaessa on kuultu kirjallisesti keskeisiä sidosryhmiä.

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.4.2021. Kuitenkin kahteen rahanpesulain säännökseen ehdotetut lisäykset edellyttävät muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin ja tämän vuoksi teknisten muutosten tekemiseksi ja olemassa olevien asiakkaiden tietojen täydentämiseksi esitetään näiden säännösten voimaantulolle siirtymäaikaa 1.9.2021 saakka.

Säännöskohtaiset ehdotukset

1. lakiehdotus: Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttaminen

1 luku Yleiset säännökset

2 §. *Soveltamisala.* Pykälän *1 momentin 4 kohtaan* ehdotetaan lisättäväksi viittaus maksulaitoslain (297/2010) 7 b pykälään. Euroopan komissio on antanut aiheesta lausunnon Euroopan pankkiviranomaiselle keväällä 2019 ja tässä yhteydessä on todettu, että tilitietopalveluiden tarjoajat kuuluvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun sääntelyn soveltamisalan piiriin.

4 §. *Määritelmät.* Pykälän 1 momentin 9 kohtaa, jossa on määritelty ulkomainen trusti, tarkennettaisiin niin, että määritelmä sisältäisi myös trustin kaltaiset oikeudelliset järjestelyt. Muutoksella täydennettäisiin neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa.

Pykälän 1 momentin 13 kohdan a alakohtaa muutettaisiin niin, että läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen kanssa ei enää tekisi henkilöstä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppania. Rahanpesudirektiivissä ei vaadita poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmän laajentamista edellä kuvatulla tavalla.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 19 kohta, jossa määriteltäisiin pöytälaatikkopankki. Lisäämällä pöytälaatikkopankin määritelmä rahanpesulakiin täydennettäisiin rahanpesulain 3 luvun 12 §:n säännöstä kirjeenvaihtajasuhteista.

6 §. *Ulkomaisen trustin tosiasiallinen edunsaaja.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jossa säännöstä täsmennettäisiin niin, että siinä viitattaisiin myös niihin henkilöihin, jotka ovat vastaavassa tai samankaltaisessa asemassa kuin trustin tai trustin kaltaisen oikeudellisen järjestelyn perustaja tai tämän mahdollisesti asettama suojelija, omaisuudenhoitaja tai edunsaaja. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin siitä, että jos 1 momentissa tarkoitettua edunsaajaa ei ole vielä vahvistettu, tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan edunsaajan sijasta niitä henkilöryhmiä, joiden pääasiallista etua silmällä pitäen oikeudellinen järjestely tai oikeushenkilö on perustettu tai toimii. Muutoksella täydennettäisiin rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa.

3 luku Asiakkaan tunteminen

1 §. *Asiakkaan tunteminen ja riskiperusteinen arviointi*. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien huomioon ottamisen osalta maininta kehitettävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimista sekä jakelukanavista ja teknologioista. Säännöstä selvennetään vastaamaan FATF:n suositusta 15.

Pykälän 3 momentin viittausta hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annettuun lakiin (185/2013) ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevan lain mukainen 3 momentin viittaus verotusta koskevaan lakiin on epäselvä, joten muutoksella pyritään selventämään viittausta ja täten edistämään sen oikeaa soveltamista. Samassa yhteydessä täsmennettäisiin viittaus koskemaan myös muita vastaavia huolenpitovelvoitteita. Näillä muilla huolenpitovelvoitteilla tarkoitetaan ns. FATCA sopimuksesta (SopS 25/2015) ja OECD:n Common Reporting Standardista (*CRS*) johtuvia velvoitteita.

2 §. *Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen*. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin FATF:n suosituksen 10 mukainen nimenomainen kielto ylläpitää anonyymeja tai tekaistuilla nimillä olevia tilejä. Muutoksella täydennettäisiin rahanpesudirektiivin ja FATF:n suosituksen täytäntöönpanoa.

Pykälän 1 momentin 1 kohtaa muutettaisiin ja siihen lisättäisiin a, b ja c alakohta. Uuteen c alakohtaan lisättäisiin vaatimus, jonka mukaan satunnaisessa asiakassuhteessa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen velvollisuuden raja olisi tuhannen euron varainsiirto silloin, kun on kyse virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa tarkoitetussa virtuaalivaluuttaan liittyvässä palvelussa tehdystä liiketoimesta. Lisäyksellä saatettaisiin paremmin voimaan FATF:n suosituksen 15 tulkintaohjeen kohta 7a.

3 §. *Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen*. Pykälän 2 momentin 3 kohtaan lisättäisiin oikeushenkilön osalta vaatimus säilyttää asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista myös oikeushenkilön kotipaikan osoite ja pääasiallisen liiketoimintapaikan osoite sekä yhteisösäännöt. Muutosehdotuksella saatettaisiin säännös vastaamaan FATF:n suositusta 10 asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevasta menettelystä. Lisäksi momentin 3 kohtaan tulee lisätä yhtiöjärjestyksen lisäksi yhteisösäännöt, koska kaikilla yhteisömuodoilla, kuten osuuskunnilla ja säätiöillä, ei ole yhtiöjärjestystä. Ehdotetut lisäykset edellyttävät muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin. Teknisten muutosten tekemiseksi ja olemassa olevien asiakkaiden tietojen täydentämiseksi esitetään säännösten voimaantulolle siirtymäaikaa 1.9.2021 saakka.

5 §. *Vakuutustuotteisiin liittyvä erityinen tuntemisvelvollisuus*. Esityksessä ehdotetaan korjattavaksi pykälän 2 momentti vastaamaan neljännen rahanpesudirektiivin 13 artiklan 5 alakohtaa sekä rahanpesulain esitöitä muuttamalla velvollisuus tunnistaa edunsaaja velvollisuudeksi todentaa edunsaaja, kun maksu suoritetaan.

6 §. *Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen*. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen tulee pitää kirjaa tosiasiallista edunsaajaa koskevista tunnistamistoimenpiteistä, joita ilmoitusvelvollisessa on tehty. Pykälää täydennettäisiin siltä osin, kun pykälässä ei ole säädetty ilmoitusvelvollisten velvollisuudesta pitää kirjaa tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan määrittämiseksi toteutetuista toimista, mitä neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 6 a kohdan ii alakohta edellyttää. Ehdotettu lisäys edellyttäisi muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin. Teknisten muutosten tekemiseksi ja olemassa olevien prosessien kehittämiseksi esitetään säännösten voimaantulolle siirtymäaikaa 1.9.2021 saakka.

7 §. *Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttäminen ilmoitusvelvollisen puolesta*. Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin siten, että siihen lisättäisiin maininta asiakkaan tuntemista ja tietojen säilyttämistä koskevien velvollisuuksien ja niiden noudattamisen valvonnasta. Säännöksellä korjattaisiin rahanpesudirektiivin 26 artiklan täytäntöönpanoon liittyvä puute koskien direktiivin vaatimusten valvontaa. Muutoksella saatettaisiin säädös vastaamaan paremmin FATF:n suositusta 17.

8 §. *Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus*. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nimenomainen kielto soveltaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä silloin, kun on kyse epäilyttävästä liiketoimesta tai kun liiketoimeen sisältyviä varoja epäillään käytettävän terrorismin rahoittamiseen. FATF on huomauttanut, että rahanpesulain 3 luvun 8 § ei täysin täytä FATF:n suosituksiin 1, 10 ja 22 sisältyvää vaatimusta siitä, että ilmoitusvelvollinen ei voi noudattaa yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä, mikäli ilmoitusvelvollinen havaitsee asiakkaan normaalista toiminnasta poikkeavia tai epäilyä herättäviä liiketoimia.

12 §. *Kirjeenvaihtajasuhteisiin liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus.* Pykälän *5 momenttia* esitetään täsmennettäväksi. Lisäksi momentin 1 kohtaa esitetään muutettavaksi niin, että siinä todetaan, että vastapuolena toimivan luotto- tai rahoituslaitoksen tulee noudattaa jatkuvaa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta niiden asiakkaiden osalta, jotka pääsevät suoraan luotto- ja rahoituslaitoksen tilille. Pykälässä ei ole säädetty direktiivin edellyttämällä tavalla jatkuvasta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta ja tämän johdosta pykälää tulee muuttaa.

4 luku Ilmoitusvelvollisuus, salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen keskeyttäminen

4 §. *Epäilyttäviä liiketoimia koskeva salassapitovelvollisuus ja salassapitovelvollisuutta koskevat poikkeukset*. Pykälän 2 momentin muotoilua ehdotetaan muutettavaksi niin, että tietojenvaihto epäilyttäviä liiketoimia koskevista ilmoituksista kattaa koko konsernin ja muun taloudellisen yhteenliittymän. Voimassa olevan momentin mukaan tietojenvaihto on mahdollista ainoastaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymän sisällä. Lisäksi säännöstä täydennettäisiin siten, että tiedon luovuttamisen tulee olla välttämätöntä epäilyttävän liiketoimen arvioimiseksi eikä rahanpesun selvittelykeskus ole pyytänyt rajoittamaan tiedon luovuttamista. Tällöin säännös täyttäisi myös arkaluonteisia tietoja koskevat vaatimukset, sillä epäilyttävää liiketoimea koskeva tieto voidaan potentiaalisena rikosepäilynä luokitella arkaluonteiseksi tiedoksi. Muutoksen tarkoituksena on saada pykälä vastaamaan rahanpesudirektiivin 39 artiklan 3 ja 4 kohtien lisäksi myös 45 artiklan 8 kohtaa.

9 luku Erinäiset säännökset

2 §. *Ilmoitusvelvollisen sivuliikkeet ja muut yhtiöt*. Pykälän 1 ja 2 momenttia muutettaisiin siten, että niihin lisättäisiin eksplisiittinen viittaus ETA-valtioihin. FATF on huomauttanut Suomea koskevassa maa-arvioraportissa, että säädöksen nykyinen sanamuoto viittaa siiten, että säännös koskisi vain muita kuin ETA-valtioita ja vastaisi näin ollen puutteellisesti FATF:n suosituksiin 18 ja 23. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen, jolla on toimipaikkoja muissa jäsenvaltioissa, tulee varmistaa, että nämä toimipaikat noudattavat rahanpesudirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuja kyseisen toisen jäsenvaltion kansallisia säännöksiä. Muutoksella pantaisiin täytäntöön rahanpesudirektiivin 45 artiklan 2 kohta. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin vaatimus lisätoimenpiteiden toteuttamisesta viittauksella komission 31.1.2019 antamaan delegoituun asetukseen (EU) 2019/758 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla vähimmäistoimista ja lisätoimenpiteistä, jotka luottolaitosten ja finanssilaitosten on toteutettava rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin lieventämiseksi eräissä kolmansissa maissa. Muutoksella vastattaisiin sekä rahanpesudirektiivin vaatimuksiin että saatettaisiin pykälä vastaamaan paremmin FATF:n suosituksia.

2. Lakiehdotus: Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttaminen

2 §. *Rahanpesun selvittelykeskus ja sen tehtävät*. Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 8 kohta, jossa säädettäisiin neljännen rahanpesudirektiivin mukaisesti rahanpesun selvittelykeskuksen analysointitehtäviin kuuluviksi operatiiviset ja strategiset analyysit. Rahanpesun selvittelykeskus on laatinut sekä operatiivisia että strategisia analyysejä myös voimassaolevan lain aikana, joten lainmuutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia rahanpesun selvittelykeskuksen käytännön toimintaan.

4 §. *Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa*. Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi rahanpesudirektiiviä vastaavaksi siltä osin, että ilmoitusvelvollisten johtajat ja työntekijät tekevät tarvittaessa yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa.

5 §. *Tietojen vaihtaminen*. Pykälän 3 momenttia esitetään täsmennettäväksi, sillä nykyisellään säännös ei täysin vastaa rahanpesudirektiiviä. Voimassaolevan lain 5 §:n 3 momentissa säädetään, että tietojen luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, jos se voisi haitata rahanpesun, terrorismin rahoittamisen tai sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen hyöty on saatu, estämistä, paljastamista tai selvittämistä tai tutkintaan saattamista taikka muusta perustellusta syystä. Ehdotuksen mukaan rahanpesurekisteriin tallennettujen tietojen luovuttamisesta kieltäytymiseen ei enää riittäisi vain muu perusteltu syy niissä tapauksissa, joissa kieltäytyminen ei perustuisi siihen, että tietojen luovuttaminen voi haitata rahanpesun, terrorismin rahoittamisen tai sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen hyöty on saatu, estämistä, paljastamista tai selvittämistä tai tutkintaan saattamista. Tämän muutoksen

tarkoituksena olisi saada säännös vastaamaan rahanpesudirektiivin 53 artiklan 3 kohdassa säädettyjä edellytyksiä tiedonvaihdosta kieltäytymiselle. Lisäksi momenttiin esitetään lisättäväksi rahanpesun selvittelykeskukselle velvoite toimittaa rahanpesulain 4 luvun 1 §:ssä säädetty epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus, joka koskee toista jäsenvaltiota, viipymättä kyseisen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle. Näissä tilanteissa rahanpesun selvittelykeskus toimittaisi saamansa ilmoituksen toisen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskukselle. Muutoksella pantaisiin täytäntöön rahanpesudirektiivin 53 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta. Lisäksi pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä säädettäisiin rahanpesudirektiivin 56 artiklan 2 kohdan mukaisesti rahanpesun selvittelykeskuksia koskevasta velvoitteesta tehdä yhteistyötä uusimman tekniikan käytössä direktiivissä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

3. Lakiehdotus: Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muuttaminen

6 §. *Pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettavat tiedot*. Pykälän 2 momentin 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi 3 momentin 1 kohtaa ja 4 §:n 2 momentin 1 kohtaa vastaava maininta siitä, että tilinhaltijan ollessa oikeushenkilö tulisi ilmoittaa myös tilin käyttöoikeudenhaltijat ja heidän säännöksessä jo aikaisemmin mainitut tiedot. Tämä tarkennus olisi tarpeen sen selventämiseksi, että myös oikeushenkilöiden tilien käyttöoikeudenhaltijoita koskevat tiedot tulisi ilmoittaa tilirekisteriin. Lisäyksellä täsmennettäisiin säännöstä ja edesautettaisiin lain oikeaa soveltamista. Tätä lisäystä on ehdotettu keväällä 2020 eduskunnalle annetun tämän lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 55/2020 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa, mutta lainmuutosehdotus on jäänyt virheellisesti pois pykälämuutosehdotuksista.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö haluaa saattaa hallintovaliokunnan tietoon, että merkittävä osa esiin nousseista lainmuutostarpeista edellyttää perusteellisempaa valmistelua ja laajempaa keskustelua keskeisten sidosryhmien kanssa. Näistä lainmuutostarpeista pääosaa tullaan käsittelemään vuoden 2021 aikana työryhmässä, jonka valtiovarainministeriö asetti 11.12.2020. Työryhmä tulee antamaan esityksensä hallituksen esityksen muodossa.

Lisäksi hallintovaliokunnalle tiedoksi, että valtiovarainministeriössä on meneillään harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelman hanke (hanke 4.2), jossa selvitetään kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa ilmeneviä tietojenvaihtoon liittyviä esteitä ja tarpeita. Selvitystyö valmistuu vuoden 2021 kesällä ja sen pohjalta on tarkoitus arvioida mahdollisia tietojenvaihtoon liittyviä lainsäädännön muutostarpeita.