10.3.2022 ESAVI/9359/2022

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Elinkeinovalvonta

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (jäljempänä *rahanpesulaki*) ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE 236/2021 vp). Muutostarpeiden taustalla ovat neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanossa sekä FATF:n maa-arvioinnissa esiin tulleet puutteet sekä kansallisesti havaitut tarpeet. Esityksessä muun muassa tarkennetaan rahanpesulain soveltamisalaa, korjataan, täsmennetään ja täydennetään lain määritelmiä sekä yhtenäistetään laissa käytettyjä käsitteitä. Valvojille annettaisiin toimivalta valvoa ilmoitusvelvollisten pakotesääntelyn noudattamista sekä oikeus tehdä tarkastuksia etäyhteyksin taikka valvojan osoittamassa paikassa. Valvojan oikeushenkilölle määräämän rikemaksun alarajaa laskettaisiin 1000 euroon.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (aluehallintovirasto) kannattaa esitettyjä rahanpesulain muutosehdotuksia kokonaisuudessaan ja

pitää tärkeänä, että kansainvälisen rahanpesun torjunnan yhteistyön puitteissa havaittuihin puutteisiin ja muutostarpeisiin vastataan. Muutokset ovat tarpeellisia ja ne tulisikin saattaa voimaan mahdollisimman pian. Tarkemmat perustelut esitetään alla.

1 Epäilyttävän liiketoimen määritelmä

Esityksessä ehdotetaan epäilyttävän liiketoimen käsitteen määritelmän lisäämistä rahanpesulakiin. Aluehallintovirasto pitää ehdotettua muutosta tarpeellisena. Keskeiset, ilmoitusvelvollisten velvollisuuksiin ja niiden valvontaan liittyvät käsitteet tulisi olla selkeästi määritelty lain tasolla.

Aluehallintoviraston kokemuksen mukaan osalle ilmoitusvelvollisista on ollut epäselvää se, mitä epäilyttävällä liiketoimella tarkoitetaan sekä se, milloin ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tulee tehdä. Ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista tuleekin aluehallintoviraston valvomilta toimialoilta hyvin vähän suhteessa toimijoiden määrään ja näiden liiketoiminnan laajuuteen.

Esityksen mukaan epäilyttävällä liiketoimella tarkoitettaisiin asiakkaan epätavallisia liiketoimia, joiden tosiasiallista tarkoitusta tai tavoitetta ilmoitusvelvollinen ei ole kyennyt selvittämään, sekä asiakkaan liiketoimia, jotka selvityksen jälkeen vaikuttavat epätavallisilta ilman asianmukaista perustetta.

Ehdotetussa määritelmässä ei oteta kantaa epäilyttävän liiketoimen kohteena olevien varojen suuruuteen, vaan epäilyttävän liiketoimen kohteena olevien varojen määrä voi olla mikä hyvänsä. Joissain tapauksissa aluehallintoviraston valvomat ilmoitusvelvolliset ovat virheellisesti arvioineet, ettei rahanpesuilmoitusta tarvitse tehdä, sillä epäilyttävään liiketoimeen liittyvien varojen määrä on ollut verrattain vähäinen. Sinänsä määritelmässä olisi ollut kannatettavaa korostaa sitä, ettei

epäilyttävän liiketoimen rahallinen arvo ole merkityksellinen, mutta aluehallintovirasto kannattaa myös nyt esitettyä määritelmää, jossa epäilyttävän liiketoimen arvo on jätetty avoimeksi.

Aluehallintovirasto pitää ehdotettua määritelmä riittävän laajana, jotta se ei tarpeettomasti rajaa niitä asioita, joista epäilyttävää liiketoimea koskeva ilmoitus tulee tehdä. Koska esimerkiksi veropetos voi olla rahanpesun esirikoksena, aluehallintoviraston käsityksen mukaan erilaiset verorikokset ja muut harmaaseen talouteen liittyvät liiketoimet kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin normaalisti. Asiasta on kuitenkin vallinnut paljon epäselvyyttä sekä erimielisyyttä valvottavien keskuudessa. Aluehallintovirasto pitääkin tärkeänä, että epäilyttävän liiketoimen määritelmään sisältyy mahdollisimman laajasti erilaiset epäilyttävät toimet. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan myös harmaaseen talouteen liittyvät epäilyttävät toimet mahtuvat ehdotettuun määritelmään, jonka vuoksi aluehallintovirasto kannattaa ehdotettua määritelmää sellaisenaan. Määritelmän lisääminen rahanpesulakiin ei aiheuta ilmoitusvelvolliselle uusia velvollisuuksia taikka kustannuksia, vaan muutoksella selvennetään nykyisen lainsäädännön sisältöä.

Rahanpesulaissa on nykyisellään käytetty sanamuotoja poikkeuksellinen, epätavanomainen ja tavanomaisesta poikkeava, jotka esityksessä ehdotetaan yhtenäistettävän käsitteeksi epätavallinen. Tämä olisi linjassa myös rahanpesudirektiivin käsitteiden kanssa. Yhtenäisen käsitteistön käyttäminen läpi rahanpesulain sekä epäilyttävän liiketoimen määritelmän lisääminen rahanpesulakiin selventävät lainsäädännön sisältöä ilmoitusvelvollisille.

2 Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus pyytää valvojan riskiarvio

Esityksessä ehdotetaan, että valvojakohtainen riskiarvio tulisi pyynnöstä luovuttaa rahanpesun selvittelykeskukselle

salassapitosäännösten estämättä ja ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia ehdotetaan vastaavasti muutettavaksi.

Aluehallintovirasto kannattaa valvojakohtaisen riskiarvion luovuttamista pyynnöstä keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle. Aluehallintoviraston valvojakohtainen riskiarvio on julkaistua yhteenvetoa lukuun ottamatta salassa pidettävä. Estettä valvojakohtaisen riskiarvion luovuttamiselle kokonaisuudessaan rahanpesun selvittelykeskuksen käyttöön ei kuitenkaan ole.

3 Pakotteiden ja jäädytyspäätösten huomioiminen ilmoitusvelvollisen toiminnassa sekä velvoitteen noudattamisen valvonta

Esityksessä ehdotetaan ilmoitusvelvollisten asiakkaan tuntemista koskeviin velvoitteisiin lisättävän velvollisuus ottaa huomioon kansainvälisten pakotteiden ja kansallisten varojen jäädytyspäätösten varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät velvoitteet. EU:n pakoteasetusten sekä kansallisten jäädytyspäätösten noudattaminen ja kielto luovuttaa varoja pakotteiden tai jäädytyspäätöksen kohteena olevalle henkilölle on yleisesti velvoittavaa lainsäädäntöä jo nyt. Terrorismin torjumiseksi tehtyjen kansallisten varojen jäädyttämistä koskevien päätösten sekä terrorismin vastaisten pakotesäädösten rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslaissa.

Rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvat ilmoitusvelvolliset ovat kuitenkin erityisasemassa siinä, että heillä on toimintansa puitteissa mahdollisuus havaita rahanpesua tai terrorismin rahoitusta, tai heitä voidaan käyttää hyväksi tällaisiin tarkoituksiin. Tästä huolimatta ilmoitusvelvollisilla ei ole ollut erityistä velvoitetta ottaa pakote- ja jäädytyslainsäädäntöä huomioon toiminnassaan, jolloin lainsäädännön noudattamisessa on ollut huomattavasti

vaihtelua valvottavien keskuudessa. Osalle aluehallintoviraston valvottavista pakote- ja jäädytyslainsäädäntö on jäänyt vieraaksi. Aluehallintovirasto pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja kannattaa ehdotusta. Ehdotus selventäisi pakote- ja jäädytyslainsäädännön noudattamisen käytännön vaatimuksia.

Esityksessä ehdotetulla muutoksella on merkittäviä vaikutuksia aluehallintoviraston toimintaan. Muutos merkitsee valvontaviranomaisen valvonta- ja seuraamustoimivallan laajennusta kattamaan sen valvonnan, että ilmoitusvelvollinen on järjestänyt toimintansa pakotteisiin liittyvien velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Pakotteiden noudattamisen valvonta on aluehallintovirastolle uusi tehtävä, jonka hoitaminen edellyttää sellaista erityisosaamista, jota ei tällä hetkellä aluehallintovirastossa ole. Aluehallintovirasto arvioi sen uusien tehtävien tuoman lisäresurssitarpeen olevan 1,5–2 henkilötyövuotta. Arvioitu lisäresurssitarve kattaa niin tietotaidon lisäämisen aluehallintovirastossa kuin jokaisen yksittäisen tarkastuksen laajentumisen mahdollisine seuraamusharkintoineen, jonka uuden velvoitteen lisääminen valvontavastuun piiriin käytännössä aiheuttaa. Pakotteiden noudattamisen tehokkaaksi valvomiseksi valvontaviranomaisten riittäviin resursseihin on syytä kiinnittää huomiota. Varsinkin nyt vallitsevassa tilanteessa tehokas pakotteiden noudattamisen valvonta olisi ensiarvoisen tärkeää.

4 Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely

Aluehallintovirasto kannattaa rahanpesulakiin säädettävää uutta 3a §:ää, jonka mukaan ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käyttää tai muutoin käsitellä asiakkaan tuntemistietona asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa yleisesti saatavilla olevaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa. Säännös mahdollistaisi tietojen tallentamisen ilmoitusvelvollisessa, mutta tällaisten henkilötietojen käsittely olisi sallittua siinä laajuudessa, kuin se olisi välttämätöntä asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun

tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi tai selonottovelvollisuuden täyttämiseksi.

Rahanpesulaki edellyttää ilmoitusvelvolliselta varsin laajaa asiakkaan tuntemista ja asiakkaaseen ja asiakassuhteeseen liittyvien riskien arviointia. Tämä näkökohta huomioiden aluehallintovirasto pitää tarpeellisena ehdotusta, joka mahdollistaa ilmoitusvelvolliselle asiakkaan rikostuomioita tai rikoksia koskevien tietojen käsittelyn. Rikostiedot voivat olla merkityksellisiä asiakkaaseen liittyvien riskien arvioinnissa. Nimenomainen säännös rikostietojen käsittelystä ja sen rajoista selkeyttää myös nykytilaa, sillä jo nykyisin jotkut valvottavista ovat tallentaneet järjestelmiinsä asiakasta koskevia rikostietoja, mikäli tieto on arvioitu tarpeelliseksi asiakassuhteen kannalta. Tietojen käsittelyn reunaehdot ovat kuitenkin puuttuneet, jolloin tietojen käsittely- ja säilytystavat ovat vaihdelleet. Sinänsä on mahdollista, että lakimuutos vaikeuttaisi ilmoitusvelvollisen palvelun saatavuutta, mikäli asiakas luokiteltaisiin saatavilla olevan tiedon valossa korkeariskiseksi. Lakiehdotuksella ei kuitenkaan lisättäisi ilmoitusvelvollisen tiedonsaantioikeutta taikka velvoitettaisi tätä selvittämään julkisista lähteistä asiakkaiden mahdollisia rikostaustoja. Saatavilla olevien tietojen hyödyntäminen ja niille annettava merkityssisältö jääkin ilmoitusvelvollisen oman aktiivisuuden varaan. Lisäksi julkiset lähteet ovat jo nyt ilmoitusvelvollisten ulottuvilla, vaikka niiden sisältämien rikostietojen käsittelystä ei laissa ole säädetty. Vaikka lakimuutos voisi joissain tapauksissa heikentää palveluiden saatavuutta yksittäisten henkilöiden kohdalla, aluehallintovirasto katsoo lakimuutoksen olevan perusteltu ja tarpeellinen.

Vaikka asiakasta koskevat rikostiedot ovat peräisin julkisista lähteistä, kyse on arkaluontoisten, asiakkaalle epäedullisten tietojen käsittelystä. Tämän vuoksi rikostietojen käsittelyä koskevassa säännöksessä tulee säätää asianmukaisista suojakeinoista. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan ehdotetun

pykälän 2–6 momentissa säädettävät suojatoimet ovat riittäviä, jotta ehdotettu säännös voidaan sisällyttää lakiin sellaisenaan.

5 Valvojien oikeus tehdä tarkastuksia etäyhteyksin

Esityksessä ehdotetaan rahanpesulaissa määriteltyjä valvojien tarkastusoikeuksia muutettavan siten, että valvojilla olisi nykyisen tarkastusoikeuden lisäksi oikeus suorittaa tarkastus etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvojan osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ilmoitusvelvollisella olisi velvollisuus toimittaa tarpeelliset asiakirjat ja muut tallenteet tarkastusta varten, sekä mahdollistettava valvojan näkymä niihin ilmoitusvelvollisen järjestelmiin, joihin tarkastuksessa on tarpeen päästä.

Aluehallintovirasto kannattaa ehdotusta sellaisenaan. Muutos on tarpeen esimerkiksi epidemioiden kestäessä tai muissa vielä ennakoimattomissa tilanteissa, joissa tarkastusta ei ole mahdollista suorittaa ilmoitusvelvollisen toimitiloissa. Esimerkiksi epidemioiden pitkittyessä valvojien valvontatyön seisahtuminen pitkäksi aikaa olisi kestämätöntä.

Ylläkuvattujen poikkeustilanteiden lisäksi aluehallintovirasto pitää ehdotettua muutosta tarpeellisena sen tavanomaisessa valvontatyössä. Aluehallintoviraston valvottaviin kuuluu runsaasti pieniä toimijoita, joilla ei ole erillisiä toimitiloja, vaan jotka harjoittavat toimintaansa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Ilmoitusvelvolliset ovat tältä osin keskenään eriarvoisessa asemassa, sillä kotitoimistossa liiketoimintaa harjoittavan toimijan kynnys joutua tarkastuksen kohteeksi on erittäin korkea. Säätämällä mahdollisuus suorittaa tarkastus etäyhteyden avulla taikka valvojan osoittamassa muussa paikassa ratkaisee tämän epäkohdan. Tällöin kotitoimistossa liiketoimintaa harjoittavan oikeus yksityisyyteen ja kotirauhan suojaan säilyisivät, mutta

samalla mahdollistettaisiin toimijan liiketoiminnan tarkastaminen samanlaisin edellytyksin muiden alan toimijoiden kanssa.

6 Rikemaksun alarajan laskeminen

Esityksessä ehdotetaan rahanpesulain mukaisen oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajaa laskettavan nykyisestä 5 000 eurosta 1 000 euroon. Aluehallintoviraston valvottavina on hyvin heterogeeninen joukko yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia, joista osan toiminta on pienimuotoista ja liikevaihto hyvin vähäistä. Tällaisissa tapauksissa 5 000 euron rikemaksun minimimäärä voisi muodostua kohtuuttomaksi ja estää rikemaksun määräämisen, vaikka rahanpesulain määräyksiä olisi rikottu tahallaan. Nykyisin tosiasiallinen rikemaksun määräämisen kynnys hyvin pienten toimijoiden kohdalla on korkea, mikä heikentää aluehallintoviraston valvonnan tehokkuutta. Aluehallintovirasto pitää oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajan laskemista 1 000 euroon tarpeellisena.

Vaikka oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun alarajaa laskettaisiin nykyisestä 5 000 eurosta 1 000 euroon, aluehallintovirasto katsoo muutoksen pikemmin lisäävän rahanpesulain ennalta estävää vaikutusta kuin heikentävän sitä. Tarkoituksena ei ole yleisesti laskea rahanpesulain rikkomuksista määrättävän rikemaksun määrää, vaan soveltaa pienempää sanktion määrää nimenomaan pienempien toimijoiden kohdalla. Lakimuutos helpottaa valvontaviranomaisen valvontatyötä ja lisää rikemaksun määräämisen aidosti valvontaviranomaisen keinovalikoimaan myös pienimpien valvottavien kohdalla.

Elinkeinovalvontayksikön päällikkö	Marko Peltonen
Ylitarkastaja	Raisa Badiali

Tämä asiakirja ESAVI/9359/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/9359/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Badiali Raisa 10.03.2022 08:19

Ratkaisija Peltonen Marko 10.03.2022 08:38