Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

Eduskunnan talousvaliokunnalle
TaV@eduskunta.fi

Muistio 1 (6)

31.1.2023

Viite: Talousvaliokunta keskiviikko 01.02.2023 klo 11.00 / HE 323/2022 vp / Asiantuntijapyyntö 23.1.2023

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 323 / 2022 vp 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

Kiitämme mahdollisuudesta tulla kuulluksi.

Viittaamme lausunnossamme tarkempien yksityiskohtien osalta jäsenliittomme Finanssiala ry:n valiokunnalle antamaan lausuntoon ja toteamme rahanpesulakiin esitetyistä muutoksista seuraavaa:

Yleistä

Nykyinen lainsäädäntömme on sikäli puutteellinen, ettei se selkeästi määrittele pakotteiden noudattamisen valvontaan liittyviä viranomaisten toimivaltuuksia. Myös FATF on kiinnittänyt tähän huomiota. Pidämme tärkeänä, että jo eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen (HE 236/2021 vp) sisältyvät säännösehdotukset voidaan tältä osin hyväksyä ja saattaa voimaan mahdollisimman pian. Nyt käsiteltävänä olevat täydennykset liittyvät tuohon esitykseen.

On kuitenkin tärkeää varmistaa, että asian käsittelyssä huomioidaan EU:ssa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtäävien lainsäädäntöehdotusten vaikutukset. Esimerkiksi komissio on asetusehdotuksessaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta (25 art. 7 kohta 1. alakohta) todennut: ” ”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.”

Rahanpesulain 3 luvun 16 §

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:

Ehdotetun säännöksen perusteluja on nyt puheena olevan esityksen jatkovalmistelussa pyritty tarkentamaan ja perusteluissa on nyt rahanpesulain 3 luvussa todettuun viitaten kerrottu, millaisia seikkoja ilmoitusvelvollisen tulisi huomioida ja millaisia toimia tulisi sisältyä tarkoitettuihin tehokkaisiin toimintaperiaatteisiin ja menettelytapoihin. Näihin viitaten perusteluissa (esityksen s. 15) todetaan: ”Tällöin pykälässä tulisi huomioiduksi rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 3 momentin säännös asiakkaan tuntemiseen liittyvien toimien riskiperusteisesta arvioinnista. Pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattaminen ei ole kuitenkaan riskiperusteista.” Perustelujen seuraavassa kappaleessa on kerrottu, miten ilmoitusvelvollisen tulisi toimia varmistaakseen sekä asiakassuhdetta perustettaessa että jatkuvasti sen aikana, ettei asiakas ole pakotesääntelyn tai jäädyttämispäätösten kohteena.

Mielestämme perusteluja ei näiltä osin edelleenkään voida pitää erityisesti onnistuneina. Se, että puhutaan ensin riskiperusteisesta arvioinnista ja sen toteutukseen liittyvistä käytännöistä ja heti perään todetaan, ettei po. säännösten noudattaminen ole riskiperusteista ei mielestämme edusta hyvää käytäntöä.

Tosiasiallisesti pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattaminen on epätäydellisten tietojen, epävarmojen tietolähteiden ja tulkinnanvaraisten normien puitteissa tapahtuvaa toimintaa, jossa ilmoitusvelvollinen joutuu jatkuvasti tekemään riskiperusteisia valintoja ja päätöksiä, mikäli se haluaa aloittaa tai jatkaa asiakassuhdetta tai toteuttaa asiakkaan toimeksiannon. Esimerkiksi viranomaisten pakotelistat ovat usein puutteellisia, eivätkä anna parasta mahdollista tukea pakotteiden kohteina olevien henkilöiden ja yhteisöjen tunnistamiselle. Jos todetaan, ettei tämä ole riskiperusteista toimintaa, ei tunnusteta käytännön liike-elämän realiteetteja.

Siksi katsomme, että ensisijaisesti riskiperusteisuus tulisi tunnustaa esityksessä. Toivoisimme, että talousvaliokunta voisi todeta, että myös pakotepäätösten ja jäädyttämispäätösten toimeenpano ilmoitusvelvollisissa on riskiperusteista toimintaa.

Mikäli näin ei tehdä, esityksen perusteluja tulisi joka tapauksessa edelleen selventää ja lisäksi olisi hyvä velvoittaa valvovat viranomaiset antamaan tarkemmat ohjeet ilmoitusvelvollisille siitä, mitä säännös käytännössä yksityiskohtaisesti edellyttää. Valmisteluvaiheessa annetusta lausuntopalautteesta ilmenee, että Finanssivalvonta aikoo näin toimiakin omien valvottaviensa osalta. Sen sijaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston osalta tästä ei ole tietoa sen toiminnan ja valvottavien osalta. Aluehallintovirasto on kuitenkin lausunnossaan todennut, että

pakotelainsäädäntö on jäänyt osalle aluehallintoviraston valvomista ilmoitusvelvollisista hyvin tuntemattomaksi ja että pakotelainsäädännön tuntemuksessa ja noudattamisessa on havaittu huomattavan paljon vaihtelua.

Ilmoitusvelvollisia on hyvin monenlaisia ja -kokoisia. On mielestämme erittäin tärkeää, että lainsäädäntö ja sen perusteella annettavat ohjeet muodostavat yksiselitteisen selkeän ohjeistuksen siitä, mitä ilmoitusvelvollisilta edellytetään, erityisesti kun kyse on asiasta, jossa väärin toimimisesta seuraa riski erittäin korkeista sanktioista.

Esityksen hyväksymisestä esitetyssä muodossaan seuraisi, että ilmoitusvelvolliset pyrkisivät toimintatavoissaan minimoimaan tulkinta-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 jossain määrin epäselväksi.

Luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävän seuraamusmaksun suuruus (8 luvun 4 §)

Kiinnitämme Finanssiala ry:n valiokunnalle antamaan lausuntoon viitaten huomioita siihen epäsuhtaan, mihin ehdotettu ratkaisu voisi johtaa; ilmoitusvelvollinen luotto- tai rahoituslaitos voitaisiin epäselvän tilanteen tuomita takia 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. Pidämme tärkeänä, että lainsäätäjä ryhtyisi toimiin tämän epäkohdan korjaamiseksi.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentuminen (8 luvun 7 §) ja seuraamuksen määrääminen yritysjärjestelytilanteissa (8 luvun 5a §)

Edellä kuvatun kaltaista epäjohdonmukaisuutta 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 ilmoitusvelvolliselle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamus vielä viisi vuotta senkin jälkeen.

Viittaamme tältä osin myös oikeusministeriön Lainkirjoittajan oppaassa ja sen asettamassa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä varten asettaman työryhmän mietinnössä todettuun: kummassakin todetaan, että vanhentumisajan asettaminen viittä vuotta pidemmäksi tulisi koskea vain erittäin poikkeuksellisia tilanteita.

Haluamme kiinnittää talousvaliokunnan erityistä huomiota myös rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 1 momentin ja kirjanpitolain 2 luvun 10 §:n 1 momentin säännöksiin, joiden mukaan asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä, ja kirjanpitoaineistot kymmenen vuotta tilikauden päättymisestä. Hallituksen esityksen mukainen jatkettuun rikkomukseen tai laiminlyöntiin perustuvan seuraamusmaksun määräämisoikeuden pidentäminen voisi siis tarkoittaa sitä, että selvittelyn kannalta keskeiset aineistot olisi jo poistettu ilmoitusvelvollisen järjestelmistä, mikä käytännössä estäisi asian selvittämisen.

Esityksen poikkeuksellisuus huomioiden, jos seuraamusmaksun määräämisoikeuden pidentäminen nähdään tarpeelliseksi hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, ehdotamme, että seuraamusjärjestelmän yleisen johdonmukaisuuden turvaamiseksi asiasta pyydettäisiin lakivaliokunnan ja mahdollisesti myös perustuslakivaliokunnan lausunnot.

Lisäksi esitetään, että hallinnollisia seuraamuksia voitaisiin määrätä yritysjärjestelyiden jälkeenkin 8 luvun 5a §:n mukaan niille elinkeinonharjoittajille, jolle elinkeinotoiminta, jossa laiminlyönti tai rikkomus on tapahtunut, on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Tämä yhdessä pitkän seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumisajan kanssa ja huomioiden lainsäädännön epävarmuudet ilmoitusvelvollisten kannalta on omiaan heikentämään oikeusvarmuutta jo muutoinkin herkissä yritysjärjestelytilanteissa.

Lopuksi haluamme kiinnittää huomiota 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.

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. Lain mukaisiin ilmoitusvelvollisiin kuuluu hyvin erilaisia toimijoita suurista finanssialan pörssiyhtiöistä moniin pieniin

muiden alojen pk- ja mikroyrityksiin. Vaikka useat lausunnonantajat ovat kiinnittäneet asiaan huomiota valmisteluvaiheessa, esitystä on parannettu vain osin.

Esityksessä yritysvaikutuksia on edelleen tarkasteltu lähinnä soveltamisalaan kuuluvien yritysten, mutta ei käytännössä lainkaan niiden asiakasyritysten kannalta. Tätä kautta esityksellä on vaikutusta käytännössä kaikkiin yrityksiin. Kun esim. finanssialan toimijalta edellytetään enemmän tai laajempia selvityksiä, nämä velvollisuudet näyttäytyvät selvityspyyntöinä asiakkaille, esimerkiksi vientikauppaa käyville pk-yrityksille, jotka joutuvat usein kiiretilanteissa hankkimaan aiempaa laajempia lisäselvityksiä.

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 liiketointen ilmoitusmääriin, niin erityisesti siihen, paljonko varoja saadaan lopulta jäädytettyä ja epäiltyjä syytteeseen ja tuomittua. Tämä lienee lopulta luotettavin mittari lainsäädännön 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 näyttäydy 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 siihen nähden liian pitkään, että EDPS oli aiemmin edellyttänyt käsittelylle kuuden kuukauden määräaikaa, 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.