Rahoitusmarkkinaosasto
Maarit Pihkala

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 323/2022 vp: Hallituksen esitys 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

Tausta

Hallituksen esitys 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, jäljempänä myös *alkuperäinen hallituksen esitys*) annettiin tammikuussa 2022. Hallituksen esityksestä on järjestetty asiantuntijakuuleminen talousvaliokunnassa 23.3.2022, ja valtiovarainministeriö on antanut toukokuussa 2022 valiokunnalle vastineensa asiantuntijakuulemisissa saatujen lausuntojen johdosta. Esityksen käsittely valiokunnassa on kuitenkin viivästynyt ja eduskunnan lopullista vastausta odotettaessa havaittiin välttämättömiä ja kiireellisiä muutos- ja täydennystarpeita esityksessä ehdotettuihin kansainvälisten talouspakotteiden ja kansallisten jäädyttämispäätösten noudattamiseen sekä hallinnollisiin seuraamuksiin liittyviin säännöksiin.

Valtiovarainministeriö toimitti talousvaliokunnalle 5.10.2022 täydentävän vastineensa, jossa alkuperäisen hallituksen esityksen mukaista pakotesääntelyä ja jäädyttämispäätöksiä koskevaa pykälää ehdotettiin tarkennettavaksi, minkä lisäksi vastineessa ehdotettiin seuraamusmaksusäännöksiin muutoksia, jotka vaikuttaisivat seuraamusmaksujen suuruuteen, seuraamusmaksujen määräämisen vanhentumiseen sekä siihen, kenelle seuraamusmaksua voitaisiin määrätä ja missä tilanteissa.

Talousvaliokunta pyysi valtiovarainministeriötä antamaan täydentävän hallituksen esityksen siltä osin, kun kyse on ehdotuksista, jotka eivät sisältyneet eduskunnalle tammikuussa 2022 annettuun hallituksen esitykseen tai jotka koskivat hallituksen esityksen mukaisten ehdotusten laajentamista tai säännösten muotoilujen olennaista muuttamista. Valtiovarainministeriön täydentävässä vastineessa esittämät ehdotukset olivat talousvaliokunnan näkemyksen mukaan luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttivät intressitahojen ja asiantuntijoiden kuulemista.

Valtiovarainministeriö laati luonnoksen hallituksen esitykseksi 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 (HE 323/2022 vp, jäljempänä myös *täydentävä hallituksen esitys*). Täydentävä hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella 16.12.2022 – 13.1.2023 välisenä aikana. Täydentävä hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 20.1.2023.

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksen tavoitteet

Hallituksen esityksessä 236/2021 vp ja hallituksen esityksessä 323/2022 vp (jäljempänä hallituksen esitykset yhdessä myös *rahanpesusääntelyn osittaisuudistus*) on pääosin kyse Euroopan unionin lainsäädännön implementoinnista ja taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen työryhmän (Financial Action Task Force, jäljempänä *FATF*) Suomelle osoittamien sääntelypuutteiden korjaamisesta sekä myös kansallisten muutostarpeiden huomioimisesta. Alkuperäinen hallituksen esitys pohjautuu valtiovarainministeriön asettaman laaja-alaisen työryhmän työhön (toimikausi 1.1.-31.8.2021). Täydentävä hallituksen esitys valmisteltiin puolestaan virkatyönä valtiovarainministeriössä ulkoministeriötä ja Finanssivalvontaa konsultoiden.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan rahanpesusääntelyn osittaisuudistus on välttämätöntä, jotta Suomi pystyisi vastaamaan sekä kansallisiin että kansainvälisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyvaatimuksiin. Suomi on ollut Euroopan komission rikkomusmenettelyssä vuosina 2019 – 2020 puutteistaan neljännen rahanpesudirektiivin[1] kansallisessa täytäntöönpanossa. Lisäksi Euroopan komissio on aloittanut viidennen rahanpesudirektiivin[2] kansallisten täytäntöönpanojen arvioinnin. Euroopan komissio seuraa aktiivisesti näiden direktiivien kansallista täytäntöönpanoa ja edellyttää Suomelta selvityksiä muiden muassa sääntelytilanteen kehittymisestä.

Suomi on myös FATF:n tehostetussa seurannassa Suomen maa-arviossa esiin nostettujen sääntelypuutteiden johdosta. Suomi on poliittisesti sitoutunut noudattamaan FATF:n suosituksia, jonka vuoksi Suomi raportoi FATF:lle kerran vuodessa siitä, kuinka puutteiden korjaaminen edistyy. Suomi ei ole onnistunut FATF:n asettamassa määräajassa riittävästi parantamaan omaa tilannettaan, koska tarvittavia sääntelymuutoksia ei ole saatu voimaan. Suomen seuraavaa edistymisraporttia varten tarvittavien sääntelymuutosten tulisi olla voimassa viimeistään 20.4.2023, jotta ne huomioitaisiin FATF:ssa Suomen edistymisenä.

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksen tavoitteena on muuttaa lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) vastaamaan paremmin

[1] 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 (neljäs rahanpesudirektiivi)

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (viides rahanpesudirektiivi)

neljättä rahanpesudirektiiviä ja siten täydentää direktiivin täytäntöönpanoa sekä saattaa rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) säännökset vastaamaan paremmin myös FATF:n suosituksia.

Osa ehdotuksista pohjautuu myös kansallisiin tarpeisiin tarkentaa rahanpesulain soveltamisalaa ja vähentää lain tulkinnanvaraisuutta ja siten selkeyttää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen toimijoiden toimintaympäristöä. Tällä olisi myös kustannuksia vähentäviä vaikutuksia. Tavoitteena on myös parantaa keskeisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallintaa aiheuttamatta liian suurta hallinnollista taakkaa toimijoille.

Edellä kerrottu huomioiden on ensiarvoisen tärkeää, että rahanpesusääntelyn osittaisuudistukseen sisältyvät hallituksen esitykset käsiteltäisiin tämän eduskunnan aikana ja ehdotetut muutokset saataisiin voimaan ehdotettujen voimaantulosäännösten mukaisesti.

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksen keskeiset ehdotukset

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan osittaisuudistukseen on nostettu sellaisia tärkeitä muutosehdotuksia, joiden toteuttaminen on välttämätöntä ja kiireellistä johtuen sekä Suomen sitoutumisesta kansainvälisen sääntelyn noudattamiseen että ilmoitusvelvollisten ja valvojien tarpeesta saada selkeyttä käytännön soveltamistyössä esiintyviin tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Seuraavassa esitetään tiivistetysti rahanpesusääntelyn osittaisuudistuksen eli hallituksen esityksen 236/2021 vp ja täydentävän hallituksen esityksen 323/2022 vp keskeiset ehdotukset rahanpesulakiin ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin.

1. Merkittävää julkista tehtävää hoitavan henkilön (poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, PEP) määritelmää rahanpesulaissa ehdotetaan muutettavaksi siten, että tällaisella henkilöllä tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä, joka toimii merkittävässä julkisessa tehtävässä myös valtion enemmistöomisteisessa yrityksessä sekä liikelaitoksessa (rahanpesulaki 1 luku 4 § 1 mom. 11 kohta i alakohta). Ehdotuksen mukaan kun PEP-tehtävä on päättynyt, henkilö ei olisi enää poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö eikä tällaiseen henkilöön tarvitsisi kohdistaa tehostettuja tuntemistoimia, ainoastaan riskiperusteisia asiakkaan tuntemistoimia. PEP:n perheenjäseniin ja yhtiökumppaneihin ei PEP-tehtävän päättymisen jälkeen kohdistettaisi enää tehostettuja tuntemistoimia. Muutostarpeet perustuvat neljänteen rahanpesudirektiiviin ja Euroopan komission antamaan huomautukseen.
2. Ilmoitusvelvollisille ehdotetaan oikeutta käsitellä yleisesti saatavilla olevaa, asiakkaaseen tai tämän tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa (rahanpesulaki 3 luku uusi 3 a §). Muutos mahdollistaisi asiakkaan rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen tallentamisen ja hyödyntämisen ilmoitusvelvollisissa kuitenkin vain siinä laajuudessa kuin se olisi välttämätöntä asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi tai epätavalliseen liiketoimeen liittyvän selonottovelvollisuuden hoitamiseksi. Nykyistä tilannetta, jossa il-

moitusvelvollinen ei voisi edes silloin, kun se saa luotettavasta tietolähteestä tiedon asiakkaaseensa liittyvästä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen rikostuomiosta, käsitellä tätä tietoa, ei ole pidetty erityisesti finanssisektorilla tyydyttävänä eikä se valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vastaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn tavoitteita.

3. Ehdotetaan, että rahanpesulain tehostettua asiakkaan tuntemismenettelyä tulisi soveltaa, jos ilmoitusvelvollinen oman riskiarvionsa perusteella arvioisi käsillä olevaan tapaukseen liittyvän tavanomaista suuremman rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin (rahanpesulaki 3 luku 10 § 1 mom.). Muutos mahdollistaisi ilmoitusvelvollisille tilaisuuden kohdistaa tehostettuja tuntemistoimia muiden muassa ETA-alueelle sijoittautuneiden luotto- ja rahoituslaitosten kanssa solmittaviin kirjeenvaihtajasuhteisiin, minkä puuttumisesta voimassaolevasta sääntelystä FATF on kritisoinut Suomea. Muutoksen jälkeen pykälä vastaisi myös paremmin viidennen rahanpesudirektiivin kyseessä olevaa artiklaa.

4. Rahanpesulakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jossa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta järjestää osana asiakkaan tuntemista koskevia toimiaan tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että se pystyy noudattamaan pakotesääntelystä ja jäädyttämispäätöksistä seuraavia velvoitteita (rahanpesulaki 3 luku uusi 16 §). Pakotteiden ja jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistamista laintasoisesti on edellytetty FATF:n Suomea koskevassa maa-arviossa.

5. Rahanpesulain hallinnollisia seuraamuksia koskevaan 8 lukuun ehdotetaan lisättäväksi valvontaviranomaiselle oikeus määrätä rikemaksu tai seuraamusmaksu ilmoitusvelvolliselle, joka laiminlöisi tai rikkoisi lakiin ehdotetun uuden velvoitteen tuntea asiakas pakotesääntelyyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyen (rahanpesulaki 8 luku 1 § 1 mom. uusi 9 c kohta). Tämä ehdotus liittyisi kiinteästi edellä kohdassa 4. kerrottuun ehdotukseen velvoittaa ilmoitusvelvollinen varmistamaan pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattaminen tietyillä toimilla, joiden tehokkuutta rahanpesulain valvojat valvovat. FATF on edellyttänyt kansallisille valvojille oikeutta valvoa ja määrätä seuraamuksia edellä mainituista teoista.

6. Valvontaviranomaisille ja asianajajayhdistykselle ehdotetaan oikeutta rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen varmistamiseksi suorittaa ilmoitusvelvollisen toiminnan tarkastusta myös etäyhteyksien avulla tietoturvallista menettelyä käyttäen taikka valvontaviranomaisen tai asianajajayhdistyksen osoittamassa muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa (rahanpesulaki 7 luku 3 § uusi 2 momentti). FATF on pitänyt suomalaisen sääntelyn puutteena sitä, että niitä rahanpesulain ilmoitusvelvollisia, jotka harjoittavat rahanpesulain tarkoittamaa elinkeinotoimintaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, ei pystytä tarkastamaan rutiininomaisesti. Muutoksella mahdollistettaisiin myös ilmoitusvelvollisten yhdenvertainen kohtelu.

7. Rahanpesulain säännöstä (8 luku 4 § 2 momentti) luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävän seuraamusmaksun suuruudesta ehdotetaan muutettavaksi, jotta säännös vastaisi

neljännessä rahanpesudirektiivissä asiasta säädettyä. Ehdotettu muutos seuraamusmaksun suuruuden määräytymisestä luotto- tai rahoituslaitoksen seuraamusmaksun määräämistä edeltävän vuoden liikevaihdon mukaan vastaisi myös Finanssivalvonnasta annetun lain vastaavia säännöksiä.

8. Rahanpesulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä (rahanpesulaki 8 luku 5 a §), jossa säänneltäisiin yhdenmukaisesti Finanssivalvonnasta annetun lain ja läheisesti myös kilpailulain (948/2011) kanssa hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä yritysjärjestelytilanteessa. Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä siitä, mille taholle hallinnollinen seuraamus määrätään, jos rikkomukseen tai laiminlyöntiin osallistunutta ilmoitusvelvollista ei enää ole olemassa. Tarkoituksena olisi varmistaa, että myös yritysjärjestelytilanteessa vastuusäännökset olisivat selkeät ja että seuraamuksista vapautuminen ei olisi mahdollista rikkomuksen jälkeisin yhtiöoikeudellisin järjestelyin.
9. Rahanpesulain ja Finanssivalvonnasta annetun lain hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisesta säädettyjä pykäliä ehdotetaan muutettavaksi siten, että seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhenemisaikoja yhtenäistettäisiin jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin ja kertaluonteisen rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmeneen vuoteen sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi (rahanpesulaki 8 luku 7 § 2 mom. ja Laki Finanssivalvonnasta 42 a § 2 mom.).
10. Finanssivalvonnan tehtäviä koskevaa pykälää (Finanssivalvonnasta annettu laki 3 § 2 mom. 5 kohta) ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä todetaan Finanssivalvonnan tehtäväksi valvoa, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat rahanpesulakia. Tämä uusi muotoilu kattaisi sen, että Finanssivalvonta valvoisi rahanpesulakiin lisättäväksi ehdotettujen pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvien velvoitteiden noudattamista rahanpesulain 3 luvun 16 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdotettu uusi muotoilu ei kaventaisi Finanssivalvonnan tehtäviä, vaan sen sijaan sisältäisi ehdotetun rahanpesulain 3 luvun 16 §:n mukaisen valvontatehtävän, jota Finanssivalvonnasta annetun lain voimassa oleva pykälä ei sisällä.

Rahanpesusääntelyn osittaisuudistukseen sisältyvien ehdotusten vaikutukset

Osittaisuudistukseen sisältyvillä ehdotuksilla arvioidaan olevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä tehostava vaikutus. Ehdotusten vaikutuksia on arvioitu tarkemmin hallituksen esityksissä ja seuraavassa esitetään lyhyesti keskeisiä vaikutuksia.

Ilmoitusvelvolliset ovat pääsääntöisesti rahanpesulain soveltamisalan piiriin kuuluvia elinkeinoja harjoittavia yrityksiä. Ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutusta yrityksiin on vaikea arvioida, koska osa muutoksista voi kasvattaa ilmoitusvelvollisyritysten ja muiden toimijoiden kustannuksia ja osa taas pienentää. Lisäksi ilmoitusvelvolliset ovat hyvin heterogeeninen joukko, minkä vuoksi vaikutukset eroavat myös yritysten ja eri sektoreiden sisällä.

Kotitalouksia koskettavat muutokset ovat suhteellisen rajattuja ja ne keskittyvät kotitalouksien henkilötietojen käsittelyyn ja joihinkin työntekijöinä toimiviin kotitalouksiin. Niille asiakkaille, jotka PEP-määritelmän muutoksen myötä muuttuvat tehostettua tuntemista edellyttäviksi asiakkaiksi,

tämä voi tarkoittaa palvelujen saamisen hidastumista ja lisäkustannuksia johtuen ilmoitusvelvollisten edellyttämistä laajemmista selvityksistä ja dokumentaatiosta.

Pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen varmistamiseen liittyvien muutosehdotusten arvioidaan tehostavan sääntelyn noudattamista. Osittaisuudistuksessa valvontaviranomaisille annettaisiin toimivalta valvoa, että ilmoitusvelvollisen asiakkaan tuntemista koskevat menettelyt kattavat myös pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen. Valvojille ehdotusten vaikutukset ilmenevät niiden valvontatehtävän ja hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden selkeytymisenä. Uuden tehtävän hoitamiseksi Finanssivalvonnan lisäresurssien tarpeeksi arvioidaan 1–2 henkilötyövuotta, Etelä-Suomen aluehallintoviraston 1,5–2 henkilötyövuotta ja Poliisihallituksen arpajaishallinnon resurssitarpeeksi 0,5–1 henkilötyövuotta. Lisäksi uusista tietoteknisistä ratkaisuista voi aiheutua myös välillisiä kustannuksia, joiden tarkempi arviointi on tällä hetkellä mahdotonta.

Ilmoitusvelvollisilla puolestaan on jo voimassa olevan sääntelyn nojalla velvollisuus noudattaa pakotesääntelyyn ja jäädyttämispäätöksiin liittyviä velvoitteita kuten muiden muassa jäädyttää varat ja noudattaa varojen luovuttamisen kieltoa. Ilmoitusvelvollisten tulisi jatkossa esittää valvojalleen, miten velvoitteiden noudattaminen on käytännössä järjestetty, mikä voi aiheuttaa nykytilanteeseen nähden uutta hallinnollista taakkaa. Ilmoitusvelvollisille voitaisiin laiminlyöntien ja rikkomusten seurauksena myös määrätä hallinnollisia seuraamuksia.

Osittaisuudistuksen sisältyvien muutosehdotusten tietosuojavaikutukset kohdistuisivat lähinnä ilmoitusvelvollisten henkilötietojen käsittelytapoihin ja hankittavien henkilötietojen määrään. Hallinnollisia seuraamuksia koskevien ehdotusten arvioidaan sekä lisäävän valvojien tarkastustoiminnan vaikuttavuutta että edesauttavan sääntelyn noudattamista.

Ehdotuksilla pyritään varmistamaan, että Suomella ei olisi FATF:n arvioinnin mukaan strategisia puutteita rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelykehikossa ja että Suomi ei Euroopan komission mukaan olisi laiminlyönyt direktiivien kansallista täytäntöönpanoa. Kansainvälisten organisaatioiden ja erityisesti FATF:n kriittisellä arvioinnilla saattaisi olla vaikutuksia julkiseen talouteen Suomeen kohdistuvan mainehaitan vuoksi.