Rahoitusmarkkinaosasto

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

Talousvaliokunta on toimittanut valtiovarainministeriölle asiantuntijakuulemisten yhteydessä saadut lausunnot ja pyytänyt ministeriöltä vastinetta niiden johdosta.

Valtiovarainministeriö lausuu asiassa seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksessä HE 323/2022 vp ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja Finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE 236/2021 vp). Esityksessä ehdotetaan, että edellä mainittuun hallituksen esitykseen tehdään välttämättömät muutokset ja täydennykset, jotka koskevat pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemista ja hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä.

Valtiovarainministeriö on ensisijaisesti tarkastellut talousvaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa ehdotettuja muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuihin sääntelyratkaisuihin ja vastaa niihin jäljempänä säännöskohtaisesti. Lisäksi vastineen lopussa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi käsitellä joitain lausuntojen ehdotuksia, jotka eivät sisälly hallituksen esitykseen. Vastineen lopussa on myös vastattu talousvaliokunnan valtiovarainministeriölle erikseen esittämiin kysymyksiin.

Valtiovarainministeriön vastine

Pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä rahanpesulain 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 §, jossa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta huomioida asiakkaan tuntemista koskevissa menettelyissään EU:n pakoteasetuksiin sisältyvät velvoitteet nimettyjen tahojen varojen jäädyttämiseksi ja kiellot luovuttaa näille varoja sekä jäädyttämislain mukaiset jäädyttämispäätökset. Täydentävässä hallituksen esityksessä pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta järjestää osana asiakkaan tuntemista koskevia toimiaan tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että se pystyisi noudattamaan pakotesääntelystä ja jäädyttämispäätöksistä seuraavia velvoitteita. Rahanpesulain mukaiset valvontaviranomaiset ja asianajajayhdistys valvoisivat omien valvottaviensa osalta pykälän noudattamista osana rahanapesulain 7 luvun mukaista valvontaa.

Ulkoministeriö toteaa lausunnossaan, että pakotteiden yhtenäinen toimeenpano EU-tasolla on Suomen intressissä. Pakotteiden yhtenäisen eurooppalaisen toimeenpanon käytännön merkitys on korostunut vuoden 2014 jälkeen, kun pakotteita on asetettu Venäjää vastaan, joka on aiemmin ollut EU:n merkittävä kauppakumppani. Merkitys korostuu nykyisessä tilanteessa, jossa Venäjään on kohdistettu aiempaa selvästi laajempia pakotteita. Suomi tukee EU:n yhtenäistä ja päättäväistä Venäjä-pakotepolitiikka vastauksena Venäjän laittomaan hyökkäyssotaan Ukrainassa.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia ja on tärkeää, että viranomaisten, erityisesti Finanssivalvonnan, roolia pikaisesti vahvistetaan pakotteiden noudattamisen valvonnassa EU:n pakotesäädösten ja muiden Suomessa sovellettavien pakotteiden tehokkaan toimeenpanon edistämiseksi. Lisäksi ulkoministeriön näkemyksen mukaan on olennaista, että toimeenpanevilla viranomaisilla on riittävät valtuudet pakotteiden toimeenpanoon ja toimeenpanon valvontaan.

Venäjän laittoman hyökkäyssodan vuoksi EU on ottanut käyttöön erittäin laajamittaiset fi-nanssipakotteet, joiden toimeenpanossa rahoituslaitoksilla on keskeinen rooli ja huomattavat vastuut. Ulkoministeriö toteaa, että näiden pakotteiden, kuten muidenkin Suomessa sovellettavien pakotteiden, noudattamisen valvontaa koskevan lainsäädännön on tarpeen olla ajan tasalla. Ulkoministeriö kiinnittää vielä huomiota aluehallintovirastojen rooliin, joilla on vastuita Suomessa sovellettavien pakotteiden valvonnassa. Lainsäädäntö on tärkeää saattaa ajan tasalle myös aluehallintovirastojen rooli pakotteiden valvonnassa huomioiden.

Oikeusministeriö katsoo omassa lausunnossaan, että finanssipakotteisiin liittyvät velvoitteet perustuvat Suomessa suureksi osaksi suoraan sovellettavaan EU-oikeuteen, minkä lisäksi eräiltä osin on mahdollista antaa pakotteisiin liittyviä kansallisia asetuksia. Oikeusministeriön mukaan esityksen valossa jää epäselväksi, onko ehdotetulla 3 luvun 16 §:llä mahdollisesti käytetty EU:n pakotelainsäädännön mukaista liikkumavaraa, tai sisältyykö EU-oikeuteen tältä osin liikkumavaraa. Nyt käsiteltävänä olevalla täydentävällä hallituksen esityksellä ehdotetut muutokset vaikuttavat oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin perustelluilta järjestelmän tehokkuuden kannalta ja sen varmistamiseksi, että ilmoitusvelvolliset muuttavat tarvittavin osin käytäntöjään siten, että ne korjaavat FATF:n Suomea koskevassa maa-arviossa esittämän puutteen**.**

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa omassa lausunnossaan, ettei sillä ole asiassa erityistä asiantuntijaroolia. Ministeriö kuitenkin tuo esille, että pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen on välttämätöntä näiden sääntelyiden tarkoitusten toteuttamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tätä tarpeellisena täydennyksenä voimassaolevaan lainsäädäntöön, mutta toteaa samalla, että valmistelussa on tärkeää ottaa huomioon Euroopan unionissa käsiteltävinä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan tähtäävien lainsäädäntöehdotusten vaikutukset.

Aluehallintovirasto kannattaa esitystä sellaisenaan ja pitää välttämättömänä uuden 16 §:n lisäämistä rahanpesulain 3 lukuun koskien pakotesääntelyn noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemista. Toinen aluehallintoviraston kannattama ja tarpeellisena pitämä muutos koskee uuden 5a §:n lisäämistä rahanpesulain 8 lukuun. Aluehallintovirasto toivoo hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten pikaista hyväksymistä ja voimaantuloa.

Finanssivalvonta pitää täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia erittäin tärkeinä. Sen mukaan ehdotetuilla muutoksilla selvennetään rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten velvoitteita pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisessa sekä toisaalta parannetaan valvontaviranomaisten toimivaltuuksia valvoa, puuttua ja tarvittaessa määrätä hallinnollisia seuraamuksia puutteellisista menettelyistä pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyen. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan asiakkaan liiketoimien muiden osapuolien tunnistamiseen liittyvien prosessien ei odoteta muuttuvan merkittävästi nykytilaan verrattuna, sillä EU:n pakoteasetukset velvoittavat jo nykyisellään niin rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia kuin muitakin unionin alueelle rekisteröityneitä yrityksiä.

Täydentävässä hallituksen esityksessä ilmoitusvelvollisille esitetty nimenomainen velvoite järjestää toimintansa siten, että ilmoitusvelvollisilla on tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesääntelyn noudattamisen varmistamiseksi, on Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tärkeä ja kannatettava täsmennys, joka selkiyttää ilmoitusvelvollisten velvoitteita. Lausunnossaan Finanssivalvonta toteaa, että se tulee laatimaan ja julkaisemaan pakotteita koskevan määräys- ja ohjekokoelman valvottavilleen, jossa täsmennetään, mitä tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla ja sisäisellä valvonnalla pakotesääntelyn noudattamisen osalta tarkoitetaan.

Asianajajaliitto katsoo lausunnossaan, että ehdotetulla muutoksella 16 §:n voidaan katsoa paremmin vastaavan myös esityksen alkuperäistä tavoitetta siitä, että rahanpesulainsäädäntö vastaa FATF:n suosituksia. Asianajajaliitto pitää esitystä tältä osin tarkoituksenmukaisena. Asianajajaliitto huomauttaa, että uudet valvontatehtävät edellyttävät valvojilta riittäviä resursseja ja osaamista valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Asianajajaliiton näkemyksen mukaan asianajaliiton osalta tämä tulisi huomioida esimerkiksi oikeusministeriön päättäessä valvontamaksujen suuruudesta.

Finanssiala ry:n näkemyksen mukaan 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. Riskiperusteisen harkinnan poistaminen pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen osalta sivuuttaisi Finanssiala ry:n mukaan ilmoitusvelvollisten käytännön realiteetit ja tarkoittaisi käytännössä sitä, että kaikkiin asiakkaisiin kaikissa tilanteissa sovellettaisiin täsmälleen samoja menettelyjä asiakkaan tyypistä, toiminnasta tai toimeksiannoista riippumatta. Finanssiala ry toivookin, että talousvaliokunta tarkentaisi lainkohdan perusteluja niin, että ilmoitusvelvollisella on pakotesääntelyä ja jäädyttämispäätöksiä noudattaessaan ja niihin liittyviä toimenpiteitä tehdessään mahdollisuus huomioida asiakkaaseen sekä liiketoimen lajiin ja rahalliseen arvoon liittyvät näkökohdat.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunnossa viitataan tarkempien yksityiskohtien osalta Finanssiala ry:n lausuntoon. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan täydentävässä hallituksen esityksessä esitettyjä perusteluja ei 3 luvun 16 §:n osalta 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 Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n näkemyksen mukaan edusta hyvää käytäntöä. Se katsoo, että ensisijaisesti riskiperusteisuus tulisi tunnustaa esityksessä ja toivoo, että talousvaliokunta voisi todeta, että myös pakotepäätösten ja jäädyttämispäätösten toimeenpano ilmoitusvelvollisissa on riskiperusteista toimintaa. Mikäli näin ei tehdä, esityksen perusteluja tulisi sen mielestä joka tapauksessa edelleen selventää ja lisäksi olisi hyvä velvoittaa valvovat viranomaiset antamaan tarkemmat ohjeet ilmoitusvelvollisille siitä, mitä säännös käytännössä yksityiskohtaisesti edellyttää.

Keskuskauppakamari kannattaa tavoitetta varmistaa pakotesääntelyn tehokas toimeenpano. Keskuskauppakamari huomauttaa kuitenkin, että pakotesääntely on erittäin vaikeaselkoista, mitä ilmentää myös se seikka, että aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 236/2021 vp) ehdotetut säännökset on katsottu puutteellisiksi ja riittämättömiksi. Ehdotettujen säännösten kattama yritysjoukko on varsin heterogeeninen ja pitää sisällään myös yksinyrittäjiä ja pk-yrityksiä eri toimialoilta. Keskuskauppakamari toteaa, että sääntelyn määrän kasvaessa sääntelyn tulkinta-epäselvyydet ja eri normien väliset kollisiot ovat lisääntyneet. Samaan aikaan, kun viranomaisten tutkinta- ja sanktiovaltuuksia on kasvatettu, viranomaisten halukkuus antaa tulkintoja epäselvien säännösten soveltamisesta on vähentynyt. Tämä on johtanut siihen, että yritykset joutuvat tulkit-

semaan epäselviä normeja käytännössä kokonaan omalla riskillään. Keskuskauppakamarin ehdotuksia sääntelyn kehittämiseksi käsitellään vastineen lopussa kohdassa Lausuntojen ehdotukset, jotka eivät sisälly hallituksen esitykseen.

Suomen Yrittäjät ry kannattaa esitystä ja on tyytyväinen siihen, että esityksessä on tällä kertaa tunnistettu se, että esitys vaikuttaa sekä ilmoitusvelvollisiin että myös heidän asiakkaisiinsa. Suomen Yrittäjät ry korostaa ensinnäkin sitä, että ilmoitusvelvolliset muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän. Tässä ryhmässä on suuri määrä yksinyrittäjiä ja mikroyrityksiä. Näiden yritysten resurssit ja mahdollisuudet vastata asiakkaan tuntemista koskeviin vaatimuksiin ovat rajallisempia kuin suurilla finanssialan toimijoilla. Tätä ei kuitenkaan Suomen Yrittäjien mielestä ole otettu huomioon. Lisäksi se korostaa sitä, että tosiasiallisesti ilmoitusvelvollisiin kohdistetut asiakkaan tuntemista koskevat velvoitteet valuvat myös heidän asiakkailleen. Muutokset lisäävät siten myös ilmoitusvelvollisten asiakasyritysten hallinnollista taakkaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että tarpeetonta, väliaikaista tai esimerkiksi EU–sääntelyä täydentävää ylimääräistä kansallista sääntelyä ei tule luoda.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö on lausuntoihin perehtyessään kiinnittänyt erityistä huomiota lausunnonantajien huoliin siitä, ettei ilmoitusvelvollisilla olisi pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamiseen liittyvässä asiakkaan tuntemisessa mahdollisuutta riskeihin perustuvaan arviointiin. Valtiovarainministeriö haluaa korostaa, että tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla ja sisäisellä valvonnalla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sellaisia toimia, joita toteuttamalla ilmoitusvelvollisilla olisi paremmat mahdollisuudet havaita ja estää pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten vastainen toiminta. Toisin sanoen pykälässä säädettäisiin siitä, että ilmoitusvelvollisella tulisi olla valmius itse luomiensa käytännön menettelyjen avulla havaita mahdollisia pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten tarkoittamia tilanteita omassa toiminnassaan. Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin, että täydentävässä hallituksen esityksessä on säännöskohtaisiin perusteluihin pyritty avaamaan alkuperäistä ehdotusta enemmän ilmoitusvelvollisten mahdollisuuksista tehokkaita toimintaperiaatteita, menettelytapoja ja sisäistä valvontaa luodessaan mitoittaa toimet huomioiden muiden muassa toimintansa laajuus, maantieteellinen ulottuvuus sekä tarjoamiensa tuotteiden ja palveluiden luonne ja laajuus. Rahanpesulain 3 luvussa säädettyjä asiakkaan tuntemisen toimia on 3 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisesti suoritettava riskiperusteiseen arviointiin perustuen ja näin ollen tämän uuden 16 §:kin mukaiset toimet voivat olla ilmoitusvelvollisen omaan riskiperusteiseen arviointiin perustuvia. Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esille, että ilmoitusvelvollisten on jo tälläkin hetkellä noudatettava pakotelakia ja jäädyttämislakia ja arvioitava, mitä toimia näiden sääntelyjen noudattaminen edellyttää niiden omassa toiminnassa eikä tällä nyt ehdotettavalla säännöksellä ole tarkoitus muuttaa tätä periaatetta. Uutta on se, että rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvolliset olisivat jatkossa velvollisia esittämään omille valvojilleen, miten ne ovat arvioineet omassa toiminnassaan esiintyvät riskit pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten rikkomisesta ja järjestäneet oman toimintansa riskien hallitsemiseksi.

Täydentävän hallituksen esityksen Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 15 oleva virke ”Pakotesääntelyn ja jäädyttämispäätösten noudattaminen ei ole kuitenkaan riskiperusteista.” on osoittautunut epäselvästi muotoilluksi, sillä useille lausunnonantajille on syntynyt käsitys, että riskiperusteista arviointia ei olisi mahdollista tehdä. Tarkoituksena on ollut sanoa se itsestäänselvyys, että pakotesääntelyssä ja jäädyttämislaissa säädettyjä velvoitteita on noudatettava.

Joissakin lausunnoissa on tuotu esiin muutosehdotuksen vaikutusten puutteellinen käsittely koskien ilmoitusvelvollisten asiakkaita. Valtiovarainministeriö toteaa, että pakotesääntely ja jäädyttämispäätökset ovat jo nykyisellään kaikkia ilmoitusvelvollisia yrityksiä sekä muitakin Euroopan unionin alueelle rekisteröityneitä yrityksiä velvoittavia, joten yritykset joutuvat tälläkin hetkellä tekemään tarvittavat selvitykset ja hankkimaan dokumentaatiota asiakkaistaan. Tämä uusi velvoite tarkoittaa käytännössä sitä, että ilmoitusvelvollisen tulee pystyä osoittamaan valvojalleen, että

riskejä on arvioitu ja sen oman arvion mukaan tehokkaat menettelyt riskien hallitsemiseksi on luotu.

Hallinnolliset seuraamukset

Täydentävässä hallituksen esityksessä esitetään rahanpesulain 8 luvun hallinnollisia seuraamuksia koskeviin pykäliin muutoksia. Muutoksia ehdotetaan rikemaksuun (1 §), seuraamusmaksuun (3 §), luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen (4 §) ja hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumiseen (7 §). Lisäksi ehdotetaan uutta pykälää hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä yritysjärjestelytilanteessa (5 a §).

Aluehallintoviraston lausunnon mukaan elinkeinovalvonnassa esiintyy usein tilanteita, joissa rikkomukseen tai laiminlyöntiin osallisena ollutta yritystä ei ole enää olemassa erilaisten yritysjärjestelyjen vuoksi. Monet aluehallintoviraston valvomista ilmoitusvelvollisista ovat kasvaneet voimakkaasti erityisesti yrityskauppojen myötä, mutta ilmoitusvelvollisille on ollut epäselvää se, missä määrin ilmoitusvelvollinen on vastuussa siitä, että sille yrityskaupan myötä siirtyneiden asiakkaiden tuntemistiedot ovat riittäviä ja ajan tasalla taikka mikä on ilmoitusvelvollisen vastuu ostetussa yrityksessä ennen kauppaa tapahtuneista rahanpesulain rikkomuksista. Uusi 5a § selkeyttää Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan vastuusäännöksiä yritysjärjestelytilanteissa niin ilmoitusvelvollisen kuin valvontaviranomaisenkin kannalta.

Finanssivalvonta kannattaa ehdotusta siitä, että seuraamusmaksun määräämisessä sovellettavana enimmäisliikevaihtona pidetään luotto- tai rahoituslaitoksen seuraamusmaksun määräämistä edeltävän vuoden liikevaihtoa. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotettu rahanpesulakiin lisättävä säännös koskien hallinnollisen seuraamuksen määräämistä yritysjärjestelytilanteessa on tarpeellinen hallituksen esityksessä todetuista syistä.

Finanssiala ry pitää epäjohdonmukaisena ja kohtuuttomana, että finanssisektorin ilmoitusvelvolliselle voidaan määrätä hallinnollisessa menettelyssä jopa satojen miljoonien eurojen seuraamusmaksu, samalla kun säännöstelyrikokseen syyllistynyt yritys voidaan tuomita enintään 850 000 euron yhteisösakkoon. Finanssiala ry pitää tärkeänä, että lainsäätäjä ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Se pitäisi johdonmukaisena ja kohtuullisena, että vain poikkeustapauksessa liiketapahtumaan osalliselle finanssiyritykselle voitaisiin määrätä ankarampi seuraamus kuin sen varsinaisille osapuolille.

Pakotevelvoitteiden sisällyttäminen rahanpesulakiin herättää kysymyksen siitä, voidaanko ilmoitusvelvolliselle saman rikkomuksen tai laiminlyönnin perusteella määrätä erilliset rike- tai seuraamusmaksut sekä rahanpesun ja terrorismin torjuntaan että pakotesäädösten noudattamiseen liittyvien asiakkaan tuntemisen velvoitteiden laiminlyönnin vuoksi. Finanssiala ry ei pidä tällaista johtopäätöstä mahdollisena, mutta toivoo, että talousvaliokunta tarpeen mukaan selkeyttää asian joko lain tekstissä tai perusteluissa.

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

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö katsoo, että rahanpesulain hallinnollisiin rikemaksu- ja seuraamusmaksupykäliin lisätyt kohdat ovat perusteltuja ja kohdistuvat tarkasti määriteltyihin laiminlyönteihin ja

rikkomuksiin. Rikemaksu määrättäisiin ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 16 §:ssä tarkoitetun velvoitteen varmistaa tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla ja sisäisellä valvonnalla, että ilmoitusvelvollinen noudattaa asiakkaan tuntemisessa pakotesääntelyä ja jäädyttämispäätöksiä. Seuraamusmaksu puolestaan määrättäisiin ilmoitusvelvolliselle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti laiminlyö tai rikkoo 3 luvun 16 §:ssä tarkoitetun velvoitteen varmistaa tehokkailla toimintaperiaatteilla, menettelytavoilla ja sisäisellä valvonnalla, että ilmoitusvelvollinen noudattaa asiakkaan tuntemisessa pakotesääntelyä ja jäädyttämispäätöksiä.
Rahanpesulain 8 luvun 1 §:n 1 momentin 9 c) kohdassa tarkoitetulla rikemaksulla ja 3 §:n 1 momentin 9 c) kohdassa tarkoitetulla seuraamusmaksulla sanktioitu laiminlyönti tai rikkomus kohdistuisi siis muihin kuin rikoslain 46 luvun säännöstelyrikosten tunnusmerkistöissä tarkoitettuihin ilmoitusvelvollisen menettelyihin. Kyseessä on ilmoitusvelvollisen toiminnan järjestämistä koskevien vaatimusten laiminlyönti tai rikkominen. Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esille, että seuraamusmaksun määrääminen edellyttää, että laiminlyönti tai rikkomus on tahallisesti tai huolimattomuudella aiheutettu ja se on vakavaa, toistuvaa tai järjestelmällistä. Lisäksi on syytä muistaa, että tehokkaan toiminnan järjestämisessä on lupa käyttää riskiperusteista harkintaa, kunhan se on todennettavissa valvojalle.

Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää talousvaliokunnan huomiota vielä ilmoitusvelvollisille määrättävän seuraamusmaksun määrän suuruuteen vaikuttaviin tekijöihin, joista säännellään rahanpesulain 8 luvun 4 §:n 1 momentissa ja 5 §:n 1 momentissa.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentuminen

Rahanpesulain 8 luvun 7 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhenemisaikoja yhtenäistettäisiin jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin ja kertaluonteisen rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmeneen vuoteen. Päätös tulisi tehdä jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkomus tai laiminlyönti päättyi. Täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan myös Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n 2 momentin muuttamista vastaavasti.

Finanssiala ry toteaa lausunnossaan, että tehokas viranomaisvalvonta on keskeinen osa rahanpesu- ja pakotesääntelyjen noudattamisen varmistamista, mutta pitää hallituksen esitystä kaksinkertaistaa jatkettua rikkomusta tai laiminlyöntiä koskeva vanhentumisaika viidestä kymmeneen vuoteen suhteettomana ja ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta vakavana.
Hallituksen esityksessä jatkettuun rikkomukseen tai laiminlyöntiin perustuvan seuraamusmaksun määräämisoikeuden pidentämistä kymmeneen vuoteen perustellaan johdonmukaisuussyillä, ja Finanssiala ry pitää perustelua kestämättömänä. Finanssiala ry:n mukaan, jos vanhentumisaikaa halutaan johdonmukaisuussyistä pidentää kymmeneen vuoteen, sen alkamisajankohta tulee asettaa ensimmäiseen rikkomukseen tai laiminlyöntiin, ei viimeiseen. Finanssiala ry katsoo, että rahanpesu- ja pakotesääntelyjen noudattamisen tehokkaassa valvonnassa on kyse valvontaresurssien riittävyydestä ja kohdentamisesta. Jos näissä on puutteita, ne on korjattava. Vanhentumisaikaa pidentäminen ei kuitenkaan ole Finanssiala ry:n näkemyksen mukaan ratkaisu – se ainoastaan lykkää ongelmaa tuonnemmaksi.

Rikkomusten ja laiminlyöntien selvittäminen ja ilmoitusvelvollisen oikeusturva edellyttävät, että asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot sekä niihin liittyvät kirjanpitoaineistot ovat käytettävissä. Finanssiala ry haluaa kiinnittää talousvaliokunnan erityistä huomiota 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.

Finanssiala ry:n mukaan hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteita on käsitelty perusteellisesti oikeusministeriön Lainkirjoittajan oppaassa ja sen asettamassa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä varten asettaman työryhmän mietinnössä. Kummankin lähteen perusteella sääntelyltä vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta on perusteltua rajata vanhentumisaika päättymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta, ja pitempää, kuitenkin enintään kymmenen vuoden vanhentumisaikaa voitaisiin harkita lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa sanktion määräämiseen voidaan perustellusti olettaa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja, joista 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. Mitään tällaisia seikkoja ei Finanssiala ry:n mukaan hallituksen esityksessä ole esitetty jatkettuun rikkomukseen tai laiminlyöntiin perustuvan seuraamusmaksun määräämisoikeuden pidentämiselle.

Finanssiala ry haluaa kiinnittää talousvaliokunnan huomiota myös siihen, että seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Jos seuraamusmaksun määräämisoikeuden pidentäminen nähdään tarpeelliseksi hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, Finanssiala ry pitää tarpeellisena, että seuraamusjärjestelmän yleisen johdonmukaisuuden turvaamiseksi asiasta pyydettäisiin lakivaliokunnan ja mahdollisesti myös perustuslakivaliokunnan lausunnot.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunnossa on tuotu esiin samoja kriittisiä seikkoja kuin Finanssiala ry:n lausunnossa.

Finanssivalvonta toteaa lausunnossaan, että täydentävän hallituksen esityksen mukaan jatketun rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta seuraamusmaksun vanhentumisaika esitetään muutettavaksi 10 vuoteen. Kyse on nykyisessä lainsäädännössä olevan epäjohdonmukaisuuden korjaamisesta ja Finanssivalvonta pitää muutosta erittäin tärkeänä Finanssivalvonnan ja muiden kansallisten valvojien käytännön valvontatyön kannalta. Finanssivalvonta on jo valvonnassa todennut tilanteita, joissa rahanpesulain vastainen laiminlyönti on jatkunut usean vuoden ajan, mutta jatketun teon kohdalla säädetyn poikkeuksellisen lyhyen vanhentumissäännöksen johdosta jatketusta teosta ei ole voitu määrätä hallinnollista sanktiota.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotus jatketun teon seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisajan pidentämiseksi on oikeasuhtainen. Seuraamusmaksu voidaan määrätä laiminlyönnistä tai rikkomuksesta, joka on tehty tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti. Rahanpesulain velvoitteiden laiminlyöminen tai rikkominen jatketulla teolla osoittaa lähtökohtaisesti erityistä vakavuutta ja ilmoitusvelvollisen toiminnan yleisesti katsotaan olevan moitittavampaa kuin jos teko olisi kertaluonteinen. Rahanpesulaissa kertaluonteisen teon osalta seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhenemisaika on tällä hetkellä kymmenen vuotta.
Mitä tulee asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevien asiakirjojen, tietojen sekä niihin liittyvien kirjanpitoaineistojen käytettävyyteen, valtiovarainministeriö toteaa, että tilanne on sama myös yksittäisessä laiminlyönnissä tai rikkomuksessa, jonka vanhenemisaika on kymmenen vuotta. Jatkettu teko tai laiminlyönti on valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jo kestonsa vuoksi sellainen, että sanktion määräämiseen voidaan perustellusti olettaa liittyvän viranomaisvalvonnassa vaikeasti selvitettäviä seikkoja, jotka tulevat ilmi vasta pitkän ajan kuluttua niiden tapahtumisesta.

Finanssivalvonta on omassa lausunnossaan esittänyt, että se on valvontatyössään joutunut selvittämään pitkään jatkuneita laiminlyöntejä.

Lausuntojen ehdotukset, jotka eivät sisälly hallituksen esitykseen

Asianajajayhdistyksen määräyksenantovaltuus

Asianajajaliitto haluaa omassa lausunnossaan tuoda tiedoksi asianajajia koskevan epäkohdan, joka liittyy rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa säädettyyn määräyksenantovaltuuteen. Asianajajaliitto pitää epäkohtana sitä, että määräyksenantovaltuus koskee ainoastaan viranomaisia, minkä vuoksi asianajoyhdistys ei voi antaa omille valvottavilleen sitovia määräyksiä eikä asianajajalle käytännössä voida hallinnollisena seuraamuksena määrätä rahanpesulain 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettua julkista varoitusta. Asianajajaa koskeva lievin hallinnollinen seuraamus Asianajajaliiton näkemyksen mukaan voi siten olla rikemaksu. Asianajajaliitto ehdottaa, että hallituksen esityksen täydentämisen yhteydessä täydennetään myös 9 luvun 6 §:n määräyksenantovaltuutta koskevaa muotoilua siten, että myös asianajajayhdistys voisi antaa pykälässä mainittuja tarkempia määräyksiä omille valvottavilleen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahanpesulain osittaisuudistusta valmistellut työryhmä valmisteli ehdotuksen, jonka mukaan Asianajajaliitolle säädettäisiin oikeus antaa asianajajille rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tarkempia määräyksiä. Ehdotus kuitenkin poistettiin hallituksen esityksen jatkovalmistelussa johtuen lausuntopalautteesta, jonka mukaan Asianajajaliitto ei ole perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen eikä sille siten voisi säätää oikeutta perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen antamiseen.

Kuitenkin Asianajajaliiton näkemyksen mukaan rahanpesulaissa tarkoitettu määräyksenantovaltuus ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, kun määräykset koskevat ainoastaan Asianajajaliiton jäseniä. Valtiovarainministeriö katsoo, että Asianajajaliiton mahdollisuutta antaa rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja määräyksiä omille valvottavilleen tulisi harkita uudelleen oikeusministeriön toimesta asianajajia koskevan sääntelyn kuuluessa oikeusministeriön hallinnonalaan.

Keskuskauppakamarin ehdotus hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämisen tarkentamiseksi

Keskuskauppakamari toteaa, että sääntelyn määrän kasvaessa sääntelyn tulkintaepäselvyydet ja eri normien väliset kollisiot ovat lisääntyneet. Samaan aikaan, kun viranomaisten tutkinta- ja sanktiovaltuuksia on kasvatettu, viranomaisten halukkuus antaa tulkintoja epäselvien säännösten soveltamisesta on vähentynyt. Tämä on johtanut siihen, että yritykset joutuvat tulkitsemaan epäselviä normeja käytännössä kokonaan omalla riskillään. Pystyäkseen osoittamaan toimineensa huolellisesti ja vilpittömässä mielessä yritykset saattavat pyytää tulkintoihinsa oikeudellisen neuvonantajan kantaa, mikä kasvattaa sääntelyn noudattamisen kustannuksia. Tästä huolimatta jälkikäteen virheelliseksi osoittautunut tulkinta voi kuitenkin johtaa hallinnolliseen seuraamukseen.

Keskuskauppakamari katsoo, että yritysten luottamuksensuojaa vilpittömässä mielessä tehtyihin tulkintoihin ja viranomaisten mahdollisesti antamaan epävirallliseen ohjeistukseen tulisi parantaa. Mallia tähän on Keskuskauppakamarin mukaan mahdollista ottaa esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 2 momentin säännöksestä. Tilanteissa, joissa asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä ja joissa ilmoitusvelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä, hallinnollinen seuraamus tulisi jättää määräämättä tai, jos hallinnollinen seuraamus erityisestä syystä määrätään, asian tulkinnanvaraisuuden tai epäselvyyden tulisi vaikuttaa alentavasti seuraamuksen määrään. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 8 luvun

6 §:ää ja Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:ää tulisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan tältä osin tarkentaa.

Keskuskauppakamari toteaa myös, että viranomaisten kasvaneiden sanktio- ja tutkintavaltuuksien vastapainoksi viranomaisille tulisi säätää velvollisuus antaa ohjausta tai ennakkoratkaisu sääntelyyn liittyvästä tulkintakysymyksestä. Tämä mahdollistaisi sen, että viranomaisen esittämään tulkintaan olisi mahdollista hakea muutosta muutenkin kuin vain sanktioprosessin kautta. Keskuskauppakamarin mukaan myös tähän olisi mahdollista ottaa mallia verotusmenettelystä annetusta laista.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö katsoo tarpeelliseksi, että Keskuskauppakamarin ehdotuksia rahanpesulain 8 luvun 6 §:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain 42 a §:n tarkentamisesta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaisten velvollisuudesta antaa ennakkoratkaisuja tulisi arvioida tulevissa lainsäädäntöhankkeissa.

Muut huomiot

Finanssiala ry:n ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntojen mukaan hallituksen esityksen luonnoksen jatkovalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä tulee huomioida Euroopan unionissa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtäävien lainsäädäntöehdotusten vaikutukset. Finanssiala ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK pitävät tärkeänä, ettei kansalliseen lainsäädäntöön tässä vaiheessa tehdä muutoksia, jotka kumoutuisivat tai jouduttaisiin perumaan Euroopan unionissa käsittelyssä olevien lainsäädäntöehdotusten astuttua voimaan.

Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin, että esityksen jatkovalmistelussa on pyritty varmistamaan, ettei esitys pidä sisällään sellaisia säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa valmisteilla olevan Euroopan unionin rahanpesulainsäädännön kanssa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ennen Euroopan unionin mahdollisesti tulevan uuden sääntelyn soveltamisen alkamista olisi tärkeää, että Suomessa on kansallisesti selkeä ja johdonmukainen hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely.

Talousvaliokunnan valtiovarainministeriölle esittämät kysymykset

Talousvaliokunnan valtiovarainministeriölle esittämässä vastinepyynnössä valiokunta esitti kysymyksiä, joiden osalta sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Seuraavassa valtiovarainministeriö esittää käsityksensä valiokunnan kysymyksiin.

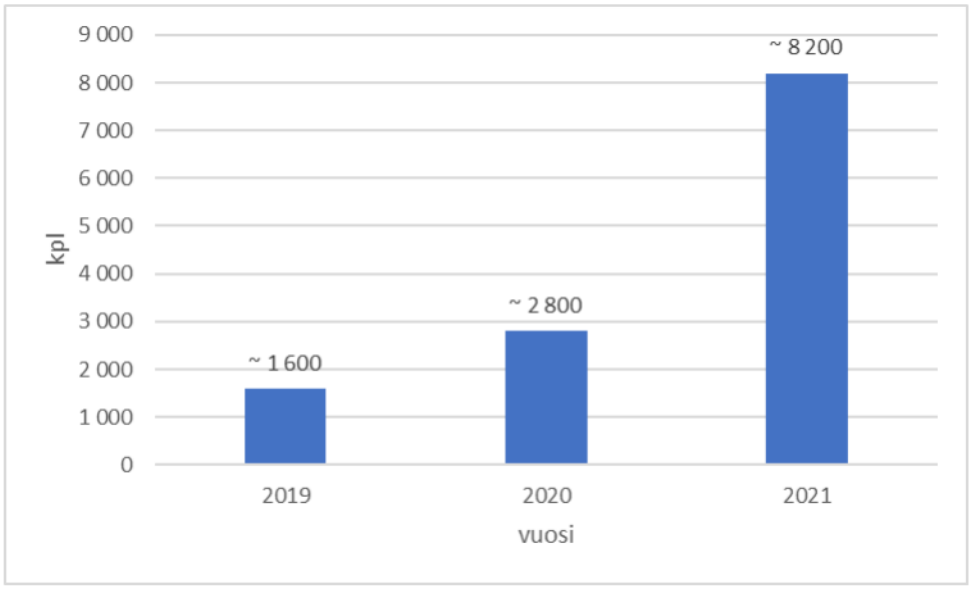
1. Miten rahanpesulaki vaikuttaa kansalaisjärjestöjen asemaan, kohteluun ja mahdollisuuksiin olla pankkien ja luottolaitosten asiakkaana?

Rahanpesulaissa ei ole erityisiä säännöksiä kansalaisjärjestöjen osalta. Siten niihin sovelletaan samoja rahanpesulain säännöksiä kuin pankkien ja luottolaitosten muihin asiakkaisiin.

Finanssivalvonta on selvittänyt 2022 korkeariskisten asiakkaiden aiheetonta pankkipalveluiden rajoittamista ja ns. de-risking-ilmiön esiintymistä Suomessa pankeille tehdyllä teema-arviolla. Arviossa selvitettiin tekijöitä, jotka voivat johtaa asiakassuhteesta kieltäytymiseen, palveluiden rajoittamiseen ja asiakassuhteen päättämiseen.

Finanssivalvonnan teema-arviosta ilmeni, että pankkien oikeushenkilöiden asiakashakemusten hylkäämisten ja irtisanomisten määrässä on tapahtunut merkittävää kasvua tarkastelujakson (2019–2021) aikana.

Kuvio 3: Oikeushenkilöiden asiakassuhteiden irtisanomisten arviolukumäärät vuosina 2019–2021



Pankkeja pyydettiin ilmoittamaan oikeushenkilötyypeittäin eritellyt lukumäärätiedot siitä, kuinka monta oikeushenkilön asiakassuhdetta valvottava on irtisanonut kaikkiaan vuosina 2019-2021. Kaikki pankit eivät pystyneet toimittamaan tarkkoja lukumäärätietoja ja siten niiden antamat lukumäärätiedot ovat arvioita.

Irtisanottujen yhdistysten määrä nousi tarkasteluajanjaksona parista kymmenestä reiluun 700:aan. Siitä, kuinka moni yhdistyksistä on vapaaehtoisjärjestö, ei ole tietoa.

Kyselyssä pyrittiin selvittämään myös, kuinka monella pankilla vapaaehtoisjärjestöihin liittyvät riskit ovat olleet pääasiallisena syynä asiakassuhteen päättämiselle. Vain 3/10 pankista ilmoitti tämän pääasialliseksi syyksi asiakassuhteen päättämisellä. Teema-arvion yhteenvedossa kuitenkin todetaan, että tältä osin kyselyyn annettuja vastauksia voidaan pitää odotettua vähäisempinä Finanssivalvonnan saamien tätä aihealuetta koskevien yhteydenottojen määrä huomioiden. Lisäksi Finanssivalvonta on osallistunut useisiin pankki- ja järjestösektorin tilaisuuksiin, joissa on käsitelty vapaaehtoisjärjestöjen pankkipalveluiden saatavuuteen liittyviä vaikeuksia.

Annettuihin vastauksiin voi kuitenkin vaikuttaa myös se, että irtisanomisen pääasiallinen syy on ollut joku muu syy tai irtisanomisen sijaan on rajoitettu vapaaehtoisjärjestöjen palveluita esimerkiksi rajoittamalla ulkomaanmaksuja.

Selvityksessä tuli ilmi, että asiakkuuden hylkäämiseen ja irtisanomiseen liittyvät pääasialliset syyt ovat usein moninaisia. Usein päätöksenteossa merkitystä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ohella muun muassa korkeariskisen asiakkaan tuottavuuteen liittyvillä näkökohdilla, asiakkuuteen liittyvällä maineriskillä ja pankin riskinottohalukkuudella. Johtopäätösten tekemistä vaikeutti kuitenkin erityisesti se, etteivät kaikki pankit dokumentoi riittävällä tarkkuudella asiakashakemusten kieltäytymisiä, palveluiden rajoittamisia ja asiakkuuksien irtisanomisia eivätkä näihin liittyviä syitä.

Vain muutamat pankit ilmoittivat huomioivansa palveluiden rajoittamistoimenpiteistä päättäessään niiden vaikutukset asiakkaan normaaliin päivittäiseen toimintaan tai elinkeinon harjoittamiseen. Vaikka oikeushenkilöillä ei ole samantyyppistä oikeutta peruspankkipalveluihin kuin luonnollisilla henkilöillä, on yhteiskunnallisesti tärkeää, ettei oikeushenkilöasiakkaiden pankkipalveluita evätä tai irtisanota aiheettomasti.

Finanssivalvonta antoi teema-arvion havaintojen perusteella pankeille mm. seuraavat toimenpidesuositukset, joilla toivotaan olevan positiivista vaikutusta myös vapaaehtoisjärjestöjen pankkipalveluiden saatavuuteen:

Pankkipalveluiden saatavuus

Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota siihen, että ne arvioivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallinnan lisäksi tarkoin toimiensa vaikutuksia taloudellisen osallistavuuden (financial inclusion) näkökulmasta. Arvioinnissa tulisi huomioida se, millaisia vaikutuksia asiakkaan tai asiakasryhmän asemaan on sillä, että heillä ei ole mahdollisuutta käyttää tiettyjä tuotteita tai palveluita. Tavoitteena tulisi olla tasapaino siinä, miten yhtäältä vältetään ja hallitaan riskejä ja toisaalta turvataan yhteiskunnassa tasapuoliset edellytykset taloudelliselle toiminnalle ja välttämättömyyspalveluiden saatavuudelle.

Finanssivalvonta myös muistuttaa pankkeja yhdenvertaisuuslainsäädännön noudattamisesta ja kehottaa edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista kaikessa palveluntarjonnassa.

Asiakkuuteen liittyvien riskien arviointi

Finanssivalvonta ei edellytä pankeilta sitä, ettei rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä saisi olla niiden toiminnassa lainkaan. Pankeilla tulee kuitenkin olla asianmukaiset menettelyt siihen, että ne tunnistavat, arvioivat ja ymmärtävät ne rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit, joille ne altistuvat toiminnassaan ja ryhtyvät riskeihin nähden oikeasuhteisiin toimenpiteisiin.

Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota siihen, etteivät niiden asiakkaan tuntemista koskevat menettelytavat johda kohtuuttomaan pankkipalveluiden käytön estämiseen. Rajoitustoimenpiteiden kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös erityiset syyt, joiden johdosta asiakkaalla on vaikeuksia toimittaa vaadittuja tietoja.

Riskinottohalukkuus

Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota siihen, että niiden tulisi laatia riskinottohalukkuutta koskeva pitkän aikavälin linjaus kirjallisesti ja lisäksi se tulisi hyväksyttää ylemmällä johdolla. Riskinottohalukkuutta koskevan linjauksen laajuus ja sisällön yksityiskohtaisuus tulee suhteuttaa valvottavan kokoon, sen toiminnan luonteeseen ja laajuuteen. Olennaista on myös varmistaa, että toiminnan suunnittelu ja päätöksenteko myös käytännössä heijastavat pankin määrittelemää riskinottohalukkuutta.

Tietojen dokumentointi

Finanssivalvonnan näkemyksenä on, että pankkien oman riskinottoa koskevan kokonaiskuvan ja riskiymmärryksen parantamiseksi niiden olisi hyödyllistä kerätä tietoa siitä

- mitä toimenpiteitä pankki on suorittanut asiakkaan tuntemisvelvollisuuden täyttämiseksi; ja
- kuinka paljon ja millä perusteilla uuden asiakassuhteen perustamisesta on kieltäydytty tai asiakassuhde on päätetty.

Finanssivalvonnan jatkotoimenpiteet

Finanssivalvonta tulee valvontatoiminnassaan seuraamaan, ovatko valvottavien asiakkaan tuntemisen menettelyt asianmukaiset ja miten riskiperusteisuus toteutuu käytännössä asiakkaan tuntemisen menettelytavoissa.

FATF:n työstä aihealueen osalta

FATF aloitti vuonna 2021 projektin tutkiakseen FATF:n suositusten noudattamiseen liittyviä epätoivottuja vaikutuksia. Tässä pyritään tutkimaan FATF:n suositusten virheellisestä tulkinnasta johtuvaa de-risking-ilmiötä, taloudellisen osallistavuuden (financial inclusion) näkökulmaa sekä vapaaehtoisjärjestöjen asemaa (undue targeting of NPOs). Työtä jatketaan FATF:n eri työryhmissä ja myös sidosryhmiä kuullaan tässä jatkotyössä.

FATF työstää parhaillaan mm. Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations -asiakirjan päivitystä.

2. Voimassa olevan lain PEP-sääntely:

2.1. Ketkä eli kuinka laaja joukko katsotaan PEP-statuksen omaavan henkilön perheenjäseniksi?

Rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenellä tarkoitetaan tämän aviopuolisoa tai kumppania, joka asianomaisen maan kansallisessa lainsäädännössä rinnastetaan aviopuolisoon; lapsia ja heidän aviopuolisojaan tai edellä tarkoitettua kumppania; ja vanhempia. Määritelmä jättää avoimeksi sen, mitkä kumppanit rinnastetaan Suomen lainsäädännössä aviopuolisoon. Syynä määritelmän avoimuuteen on se, että määritelmää sovelletaan kotimaisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden perheenjäsenten lisäksi myös ulkomaisten poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden perheenjäseniin.

Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen määritelmä perustuu neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 10 kohtaan, jonka mukaan perheenjäsenillä tarkoitetaan direktiivissä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön aviopuolisoa tai aviopuolisoon rinnastettavissa olevaa henkilöä, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön lapsia ja näiden aviopuolisoja tai aviopuolisoon rinnastettavissa olevia henkilöitä ja poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön vanhempia.

Vuoden 2016 rahanpesulain esitöissä (HE eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi HE 228/2016 vp) ei ole määritelty sitä, mitkä kumppanit rinnastetaan Suomen lainsäädännössä aviopuolisoon. Vuoden 2008 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain esitöissä on todettu, että aviopuolisoon rinnastettavia kumppaneita ovat rekisteröidyssä parisuhteessa olevat kumppanit (HE eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 25/2008 vp, s. 54).

Kotimaisen PEP-statuksen omaavan henkilön perheenjäseniksi katsotaan siten tämän aviopuoliso tai rekisteröidyn parisuhteen kumppani, henkilön lapset ja heidän aviopuolisonsa tai rekisteröidyn parisuhteen kumppaninsa ja henkilön vanhemmat.

2.2 Miten voimassa olevan lain mukainen PEP-sääntely vaikuttaa käytännössä PEP-statuksen omaavien henkilöiden lähipiiriin (laissa käytetään termiä perheenjäsen) ja heidän asemaansa, kohteluunsa ja velvollisuuksiinsa pankkien ja luottolaitosten asiakkaina?

Voimassa olevan rahanpesulain 3 luvun 13 §:n mukaan PEP-henkilön perheenjäsenen ja henkilön, jonka tiedetään olevan PEP- henkilön yhtiökumppani, kohdalla pankkien ja luottolaitosten (sekä muidenkin rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten) tulee noudattaa tehostettua tuntemisvelvollisuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että

> 1. ilmoitusvelvollisen ylemmän johdon on hyväksyttävä asiakassuhteen aloittaminen tällaisen henkilön kanssa;
>
> 2. ilmoitusvelvollisen on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet saadakseen selvityksen sellaisen varallisuuden ja varojen alkuperästä, jotka liittyvät kyseiseen asiakassuhteeseen tai liiketoimeen; ja
>
> 3. ilmoitusvelvollisen on järjestettävä tehostettu jatkuva asiakassuhteen seuranta.

Asiakkaan näkökulmasta tämä voi tarkoittaa

- palvelujen saamisen hidastumista, sillä asiakassuhteen aloittaminen edellyttää ylemmän johdon hyväksyntää. Palvelun saamisen hidastumisesta voi aiheutua kustannuksia asiakkaalle;
- lisäselvityspyyntöjä koskien varallisuuden ja varojen alkuperään liittyviä tietoja. Tästäkin voi aiheutua viivettä liiketoimeen ja sitä kautta kustannuksia asiakkaalle.

Rahanpesulain sääntelyn taustalla on neljännen rahanpesudirektiivin artikla 20, jossa on säädetty niistä toimenpiteistä, joita tulee toteuttaa poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden kohdalla normaalien asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden lisäksi. Artiklan 23 mukaan samoja sääntöjä on sovellettava myös poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden perheenjäseniin tai tällaisten henkilöiden läheisiksi yhtiökumppaneiksi tiedettyihin henkilöihin.

Vaikka neljännen rahanpesudirektiivin sääntely on ehdotonta eikä se tarjoa mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan, on myös neljännen rahanpesudirektiivin resitaalissa 33 haluttu korostaa sitä, ettei kaikkiin PEP-henkilöihin (tai heidän perheenjäseniinsä/yhtiökumppaneihin) kohdistu PEP-henkilöiden kohdalla tunnistettua suurempaa riskiä siitä, että he osallistuisivat rikolliseen toimintaan eikä asiakassuhteista tule kieltäytyä pelkästään sillä perusteella, että henkilö on PEP (tai PEP:n perheenjäsen/yhtiökumppani).

> *Poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevat vaatimukset ovat luonteeltaan ennalta ehkäiseviä eivätkä rikosoikeudellisia, eikä niitä olisi tulkittava siten, että kaikkia poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä pidetään rikolliseen toimintaan osallistuvina. Kieltäytyminen liikesuhteesta henkilön kanssa pelkästään sillä perusteella, että hän on poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, on tämän direktiivin ja tarkistettujen FATF:n suositusten kirjaimen ja hengen vastaista.*

Finanssivalvonta ohjeistaa luonnoksessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen määräyksistä ja ohjeista 1/2022 seuraavasti:

> *Finanssivalvonta suosittaa huomioimaan, että poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevan erityissääntelyn taustalla on korruption torjuntaan liittyvät tavoitteet. Poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä koskevaa sääntelyä ei tulisi tulkita niin, että poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden liiketoimia pidettäisiin lähtökohtaisesti*

> *aina epäilyttävinä. Neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osan perustelukappaleen 33 mukaan kieltäytyminen liikesuhteesta henkilön kanssa pelkästään sillä perusteella, että hän on poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, on tämän direktiivin ja tarkistettujen FATF:n suositusten kirjaimen ja hengen vastaista.*

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet tullaan antamaan sen jälkeen, kun lakimuutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:iin (HE 236/2021 vp ja HE 323/2022 vp) ovat tulleet voimaan.

PEP-henkilöitä ja heidän perheenjäseniään koskevan sääntelyn taustalla on se, että asiakassuhteet PEP-henkilöihin voivat lisätä pankkien, luottolaitosten ja muiden ilmoitusvelvollisten riskejä siitä, että henkilöt asemansa perusteella voisivat käyttää väärin merkittävää julkista tehtäväänsä ja vaikutusvaltaansa henkilökohtaisen hyödyn tai edun saamiseksi joko itselleen, perheenjäsenelleen tai yhtiökumppaneilleen.

PEP-henkilöiden kohdalla voi olla myös riski siitä, että he voivat käyttää perhettään tai yhtiökumppaneitaan apuna salatakseen varoja tai omaisuutta, jotka on saatu esim. kavaltamalla tai lahjonnasta tai korruptiosta johtuvista syistä. On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että suurin osa PEP:istä ei käytä asemaansa väärin eikä heillä kaikilla olisi siihen asemansa perusteella mahdollisuutta.

Wolfsberg Group[1] on antanut ohjeistuksen: Guidance on Politically Exposed Persons, jossa se korostaa riskiperusteiseen lähestymistapaan perustuvan harkinnan merkitystä ja pyrkii edistämään sitä, ettei PEP-status johtaisi automaattisesti siihen, että kaikkiin PEP-henkilöihin ja heidän perheenjäseniinsä ja yhtiökumppaneihin sovellettaan tehostettua tuntemismenettelyä:

> *While Financial Action Task Force (FATF) guidance recommends that all foreign PEPs should automatically be classified as high risk, the Wolfsberg Group advocates for the application of an RBA for all PEPs, whether foreign or domestic. In recent years, the lack of a globally accepted definition of a PEP, a focus on applying a consistent level of Enhanced Due Diligence (EDD) to all PEPs, irrespective of the risk of committing serious crimes against society, as well as the significant numbers of entries on PEP lists (including PEPs, their relatives and associates, close or otherwise), have considerably diluted both the application of an RBA and the effectiveness of PEP screening.*

Voimassa oleva sääntely ei kuitenkaan salli Suomessa edellä kuvattua riskiperusteista harkintaa. On kuitenkin syytä huomata, että hallituksen esityksessä 236/2021 esitetään, että entisen poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäseniin ja yhtiökumppaneihin kohdistuvista lisätoimenpiteistä luovuttaisiin kokonaan, ja riskiperusteinen asiakkaantuntemisvelvoite kohdistuisi ainoastaan entiseen poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön itseensä. Siten hallituksen esityksessä esitetään lievennettävän PEP-henkilöön perheenjäseniin ja yhtiökumppaneihin kohdistuvan tehostetun tuntemisvelvollisuuden ajallista kestoa siitä, mikä se on voimassa olevassa laissa.

[1] The Wolfsberg Group koostuu seuraavista finanssilaitoksista: Banco Santander, Bank of America, Bank of Tokyo Mitsubishi-UFJ Ltd, Barclays, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, JPMorgan Chase, Société Générale, Standard Chartered and UBS.