



ULKOASIAINMINISTERIÖ
Kirjaamo
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

kirjaamo.um@formin.fi
oik-10@formin.fi

HEL7M0716-15

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI ERÄIDEN SUOMELLE YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN JA EUROOPAN UNIONIN JÄSENEÄ KUULUVIEN VELVOITUSTEN TÄYTTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Ulkoasiainministeriö on 3.7.2013 pyytänyt Finanssialan Keskusliiton (FK) lausuntoa otsikossa mainittuun hallituksen esitykseen (HE) sisältyvästä ehdotuksesta rahanpesulain 37 §:n uudeksi 8 momentiksi.

FK katsoo liitteenä olevaan aiempaan lausuntoonsa viitaten, että rahanpesulakiin esitetyt muutokset ovat periaatteellisesti niin tärkeitä, että ne tulee ehdottomasti toteuttaa osana neljännen rahanpesudirektiivin kansallista voimaansaattamista. Direktiivin käsittely EU:n parlamentissa ja neuvostossa on edennyt niin, että sen lopullinen versio saataneen hyväksytyä viimeistään alkuvuodesta 2015, jolloin takaraja kansalliselle voimaansaattamiselle asettuisi vuosille 2016–2017. FK ei näe syytä sille, että HE:ssä ehdotettuja muutoksia tulisi pyrkiä runnomaan läpi tätä nopeammassa aikataulussa.

Edellä kuvattu aikataulu mahdollistaisi myös EU:ssa vireillä olevan tietosuojasääntelyn vaikutusten arvioinnin ja huomioimisen asianmukaisella tavalla. Sekä EU:n piirissä että finanssialan eurooppalaisilla foorumeilla käydään parhaillaan huolestunutta keskustelua siitä, mitä vaatimuksia tuleva tietosuojasääntely toimijoille asettaa ja miten ne voitaisiin yhteen sovittaa rahanpesusääntelyn ilmoitusvelvollisiin kohdistamien velvoitteiden kanssa. Tästäkään syystä FK ei pidä järkevänä sitä, että tilannetta entisestään mutkistettaisiin kansallisilla viimehetken ratkaisulla.

FK:lle on epäselvää, millä tavoin rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa olevien epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen luovuttaminen ulkoasiainministeriön tai ulosottomiehen käyttöön edesauttaisi niiden pakotepäätösten täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien hoitamista. Pakotteiden kohteena ovat tahot yksilöidään pakotepäätöksessä. HE:n mukaisesti ilmoitusvelvollisen tietojenantovelvollisuuden laajuus määräytyisi ulosottokaaren 66 §:n mukaisesti. FK:n käsityksen mukaan kyseinen tietojenantovelvollisuus on täysin riittävä.

Muilta osin FK suhtautuu ehdottoman kielteisesti kaavailuihin, joilla rahanpesun selvittelykeskukselle avattaisiin mahdollisuus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa epäilyttäviä liiketoimia koskevia tietoja poliisille tai muille viranomaisille, kunhan luovutuksen tarkoituksena on rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen tai selvittäminen. Käytännössä ehdotettu rahanpesulain



37 §:n 5 momentin muutos mahdollistaisi tietojen luovuttamisen kaikissa tilanteissa, joissa alkurikoksen sijaan tai rinnalla tutkinta kohdistettaisiin epäilyyn rahanpesurikokseen.

Rahanpesulain mukainen epäilykynnys on matalampi kuin esitutinnan aloittamiskynnys. Lainsäätäjän tavoitteena on ollut varmistaa, että ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tehdään mahdollisimman nopeasti, jotta ilmoituksen kohteena olevia varoja tai muuta omaisuutta ei onnistuta siirtämään viranomaisten ulottumattomiin. Ilmoitusvelvollisen tehtäviin ei kuulu sen arvioiminen, mistä rikoksesta mahdollisesti on kysymys tai ylittyykö esitutintakynnys, vaan esitöiden mukaan varojen alkuperän ja liiketoimen todellisen luonteen selvittäminen rikosoikeudellisten tunnusmerkkien mukaisena tekona jää aina jälkikäteisarvioinnin varaan. Rahanpesun selvittelykeskukselta saadun tiedon mukaan vain murto-osa ilmoituksista johtaa esitutinnan aloittamiseen.

Rahanpesulain 25 §:n nojalla ilmoitusvelvollinen tai ilmoitusvelvollisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa ilmoituksen tekoa sille, johon epäily kohdistuu eikä muulle henkilölle. Epäilyn kohteena olevalla ei myöskään ole tarkastusoikeutta selonotto-velvollisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden suorittamiseksi hankittuihin tietoihin. Mikäli luovutusmahdollisuus toteutuisi ehdotetussa laajuudessaan, yksityisellä henkilöllä ei siis mitään mahdollisuutta tietää, mitä häntä koskevia tietoja eri viranomaisten haltuun luovutusoikeuden perusteella päätyisi tai millä perusteella tiedot alun perin rahanpesun selvittelykeskukselle on annettu. Virheelliseksi osoittautuneiden tietojen oikaiseminenkaan sen paremmin ilmoituksen tekijän kuin kohteenkaan toimin tuskin olisi mahdollista.

Rahanpesulain 37 §:ään ehdotettuun uuteen 8 momenttiin ei FK:lla ole huomauttamista.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Risto Karhunen

LIITE

FK:n lausunto 29.5.2013 Kansainvälisiin pakotteisiin liittyvät viranomaisvastuut - Työryhmämietintö 2013



ULKOASIAINMINISTERIÖ
Kirjaamo
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

kirjaamo.um@formin.fi

HEL7809-18

KANSAINVÄLISIIN PAKOTTEISIIN LIITTYVÄT VIRANOMAISVASTUUT - TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2013

Ulkoasiainministeriö on 15.3.2013 pyytänyt Finanssialan Keskusliiton (FK) lausuntoa otsikossa mainittuun työryhmämietintöön ja siihen liittyvään luonnokseen hallituksen esitykseksi (jäljempänä mietintö). FK esittää lausuntonaan seuraavaa.

1 Yleistä

FK:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että Suomen valmius torjua terrorismia ja terrorismin rahoitusta on kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tasolla. Ajantasaisten aineellisten säännösten ohella tämä edellyttää, että eri viranomaisten vastuut, velvollisuudet ja toimivaltuudet määritellään yksiselitteisesti.

2 Pakotepäätöksen täytäntöönpano ilmoitusvelvollisen näkökulmasta

EU:n pakoteasetukset ovat jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, minkä vuoksi pankkien ja muiden ilmoitusvelvollisten on ryhdyttävä jäädyttämistoimenpiteisiin suoraan asetuksen perusteella. Esimerkkinä täytäntöönpanon toteuttamisesta mietinnössä on kuvattu pankkien menettelyjä, joiden avulla pakotelistatut henkilöt ja yhteisöt voitaisiin automaattisesti tunnistaa asiakasrekistereistä tai uusia asiakkuuksia perustettaessa.

Valitettavasti esimerkissä kuvattu tilanne ei käytännössä useinkaan toteudu. Lausunnon liitteenä oleva ote Valko-Venäjää koskevista pakotteista antaa kuvan siitä, kuinka ylimalkaisten tietojen pohjalta ilmoitusvelvollisten tulisi kyetä tunnistamaan pakotteiden kohteina olevat henkilöt: nimien erikielisiä kirjoitusasuja on useita, suomenkielisiä kirjoitusasuja ei ole lainkaan, passin numeroa tai edes syntymäaikaa ei yleensä ole käytettävissä, jne. Tämän vuoksi on selvää, että asiakkuuksien läpikäynti ja vertaaminen pakotelistoihin on hidasta käsityötä. Siihen liittyy myös ilmeisiä virhemahdollisuuksia, jotka pahimmillaan voivat johtaa perusteettomiin jäädytyksiin.

Sen jälkeen, kun luotettava tunnistus on tehty, jäädytyksen täytäntöönpano voi edellyttää aikaa vieviä lisäselvittelyjä. Yhtiöiden omistussuhteita voidaan muuttaa nopeasti, eikä ilmoitusvelvollisella välttämättä ole keinoja selvittää niitä luotettavasti vaaditussa aikataulussa. Myös yksittäisten varojen yms. omistus- tai yhteisomistussuhteet voivat olla epäselviä tai riidanalaisia.



Ongelmia liittyy myös tilanteisiin, joissa osa jäädytyspäätöksen kohteena olevista varoista pitää jättää jäädytyksen ulkopuolelle. Näiden osalta FK:n kantana on, että toimivaltaisten viranomaisten on yksiselitteisesti otettava kantaa siihen, onko ja miltä osin varoja on jätettävä jäädyttämättä. Olennaista on, ettei asia missään olosuhteissa jää ilmoitusvelvollisen arvioitavaksi. Tärkeää on myös, että asiaan liittyvät oikeusturva-keinot järjestetään asianmukaisella tavalla.

Edellä kuvattujen esimerkkien tarkoituksena on tuoda esiin niitä käytännön kysymyksiä ja vaikeuksia, joita sinänsä yksinkertaisilta tuntuvien pakotepäätösten täytäntöönpanoon liittyy. Siitä, että ilmoitusvelvollisten on suoraan pakoteasetuksen perusteella ryhdyttävä täytäntöönpanotoimenpiteisiin, ei vielä tarkoita, että ne siihen ilman toimivaltaisten viranomaisten tukea kykenisivät. Esimerkkinä täytäntöönpanoa nopeuttavasta ja tehostavasta toimenpiteestä olisi vaikkapa se, että viranomaiset pyrkisivät omia rekistereitään tai kansainvälisiä yhteyksiään hyödyntäen hankkimaan tarkempia tietoja päätöksen kohteesta ja välittäisivät ne eteenpäin ilmoitusvelvollisille.

3 Viranomaisvastuiden jakautumisesta

Mietinnössä esitetään, että toimivaltaisen ja koordinoivan pakoteviranomaisen tehtävät jatkossakin osoitettaisiin ulkoasiainministeriölle, erityisesti siksi, että sillä on muita viranomaisia suurempi asiantuntemus pakotteita koskevasta kansainvälisestä ja EU-tason sääntelystä.

FK ei vastusta ehdotusta. Samalla FK kuitenkin painottaa päätösten täytäntöönpanoon liittyvän asiantuntemuksen ja käytännön osaamisen merkitystä ilmoitusvelvollisten kannalta. Jotta ehdotettu järjestelmä toimisi mietinnössä kuvatulla tavalla, täytäntöönpanoon osallistuvien viranomaisten keskinäiset vastuusuhteet ja toimivaltuudet tulee määrittellä selkeästi ja eri osapuolten välisen yhteistyön toimia sujuvasti. Keskeistä on, että ilmoitusvelvollisilla ja myös päätöksen kohteilla on selkeä käsitys, minkä viranomaisen puoleen niiden tulee eri tilanteissa kääntyä.

Mietinnössä ehdotetun pakoteasioiden yhteistyöryhmän osalta on FK:n mielestä tärkeää varmistaa toiminnan riittävä läpinäkyvyys. FK:lla ei ole tarkempaa käsitystä työryhmän käsiteltäviksi kaavailluista asioista. Jos se kuitenkin olisi mahdollista, FK ehdottaa, että myös ilmoitusvelvollisten edustajille tarjottaisiin mahdollisuus osallistua yhteistyöryhmän toimintaan.

4 Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus luovuttaa tietoa

Rahanpesulain 37 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että selvittelykeskus saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa saamiaan tietoja mm. ”viranomaisille niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi”. Muutosta ei perustella Suomea sitovien kansainvälisten pakotejärjestelmien tai pakotteiden täytäntöönpanolla tai näihin liittyvien viranomaisvastuiden selvittämisellä, vaan yksinomaan nykyisen hallituksen ohjelmaan sisältyvällä tavoitteella torjua harmaata taloutta.

FK vastustaa ehdottomasti esitettyä muutosta siltä osin kuin se ei välittömästi rajoitu kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanon kannalta välttämättömien tietojen luovuttamiseen. FK myös oudoksuu tapaa, jolla mietinnön aiheeseen vain etäisesti



liittyvää, mutta ilmoitusvelvollisten ja heidän asiakkaidensa kannalta erittäin merkittävää lainsäädäntömuutosta on valmisteltu.

Rahanpesulain mukainen epäilykynnys on matalampi kuin esitutinnan aloittamiskynnys. Lainsäätäjän tavoitteena on ollut varmistaa, että ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tehdään mahdollisimman nopeasti, jotta ilmoituksen kohteena olevia varoja tai muuta omaisuutta ei onnistuta siirtämään viranomaisten ulottumattomiin. Ilmoitusvelvollisen tehtäviin ei kuulu sen arvioiminen, mistä rikoksesta mahdollisesti on kysymys tai ylittyykö esitutkintakynnys, vaan esitöiden mukaan varojen alkuperän ja liiketoimen todellisen luonteen selvittäminen rikosoikeudellisten tunnusmerkkien mukaisena tekona jää aina jälkikäteisarvioinnin varaan.

Kansainvälisten vertailutilastojen valossa lainsäätäjän ja viranomaisten ajama matalan ilmoittamiskynnyksen tavoite näyttää menneen hyvin läpi. Komission teettämän kolmannen rahanpesudirektiivin soveltamista koskevan selvityksen (Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive) mukaan Suomessa tehtiin vuonna 2009 yhteensä 27.781 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta. Luku oli EU-alueen kolmanneksi korkein ja ylitti selvästi esimerkiksi Tanskan (2.095 kpl), Ruotsin (9.137 kpl), Saksan (9.406 kpl) tai Ranskan (17.310 kpl) ilmoitusmäärät vastaavana ajan-kohtana. Rahanpesun selvittelykeskukselta sadun tiedon mukaan vain murto-osa ilmoituksista johtaa esitutinnan aloittamiseen.

Rahanpesulain 25 §:n nojalla ilmoitusvelvollinen tai ilmoitusvelvollisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa ilmoituksen tekoa sille, johon epäily kohdistuu eikä muulle henkilölle. Epäilyn kohteena olevalla ei myöskään ole tarkastusoikeutta selvennättävyyden ja ilmoitusvelvollisuuden suorittamiseksi hankittuihin tietoihin. Mikäli luovutusmahdollisuus toteutuisi ehdotetussa laajuudessaan, yksityisellä henkilöllä ei siis mitään mahdollisuutta tietää, mitä häntä koskevia tietoja eri viranomaisten haltuun luovutusoikeuden perusteella päätyisi tai millä perusteella tiedot alun perin Rahanpesun selvittelykeskukselle on annettu. Virheelliseksi osoittautuneiden tietojen oikaiseminenkaan sen paremmin ilmoituksen tekijän kuin kohteenkaan toimin tuskin olisi mahdollista.

FK:n käsityksen mukaan mietinnössä esitetty mahdollisuus tietojen luovutukseen Rahanpesun selvittelykeskuksesta viranomaisille niille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi ei myöskään täyttäisi tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden, välttämättömyyden ja perusteltavuuden vaatimuksia. Luovutuksen saajat ja perusteet on määritelty hyvin ylimalkaisesti ja edellä todetusti valtaosa luovutusmahdollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista todennäköisesti olisi viranomaistehtävien hoitamisen kannalta merkityksettömiä.

Mietinnössä viitataan parhaillaan Euroopan parlamentin käsittelyssä olevaan ehdotukseen neljänneksi rahanpesudirektiiviksi. Toisin kuin mietinnössä esitetään, FK:n saamien tietojen mukaan komission ja parlamentin yhteisenä pyrkimyksenä on saada direktiivi hyväksytyä ja voimaan varsin nopeassa aikataulussa. Direktiivin sisällön osalta FK:n käsityksenä on, että viranomaisten välistä tietojenvaihtoa pyritään edistämään siltä osin kuin kyse on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta. Mietinnössä esitetyn kaltaista yleistä tietojenluovutusmahdollisuutta siihen sen sijaan ei sisältyisi.



Edellä esitetyillä perusteilla FK katsoo, että rahanpesulain 37 §:ään tehtävät muutokset ensisijaisesti tulisi toteuttaa lähiaikoina joka tapauksessa vireille tulevan neljännen rahanpesudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Jos muutokset tässä yhteydessä kuitenkin nähdään ehdottoman välttämättömiksi, ne tulee tiukasti rajata kansainvälisten pakotteiden täytäntöönpanon kannalta pakollisten tietojen luovuttamiseen ja muutokset tulee toteuttaa tavalla, joka täyttää edellä mainitut tarkka-rajaisuuden, oikeasuhtaisuuden, välttämättömyyden ja perusteltavuuden vaatimukset.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Päivi Pelkonen
johtaja

ANNEX

PERSONS AND ENTITIES REFERRED TO IN ARTICLES 3(1) AND 4(1)

A. Persons referred to in Articles 3(1) and 4(1)

| | Names Transcription of Belarusian spelling Transcription of Russian spelling | Names (Belarusian spelling) | Names (Russian spelling) | Identifying Information | Reasons for listing |
|----|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| 1. | Ablameika, Siarhei Uladzimiravich Ablameiko, Sergei Vladimirovich (Ablameyko, Sergey Vladimirovich) | АБЛАМЕЙКА, Сяргей Уладзіміравіч | АБЛАМЕЙКО, Сергей Владимирович | DOB: 24.09.1956, Voronovo, Hrodna Region | Rector of Belarusian State University. He was responsible for the expulsion of several students from the University because they participated in the demonstrations on 19 December 2010 and in other peaceful demonstrations in 2011. |
| 2. | Akulich, Sviatlana Rastsislavauna Okulich, Svetlana Rostislavovna | АКУЛІЧ, Святлана Расціславаўна | ОКУЛИЧ, Светлана Ростиславовна | DOB: 27.08.1948 or 1949 | Responsible for implementing the politically-motivated administrative and criminal sanctions against representatives of civil society. Judge of the Pukhovichi District Court. She unlawfully rejected the motion of Natalia Ilinich to restore her position as teacher of the Secondary School in Talkov City. |
| 3. | Aliaksandrau, Dzmitry Piatrovich Aleksandrov, Dmitri Petrovich | АЛЯКСАНДРАЎ, Дзмітрый Пятровіч | АЛЕКСАНДРОВ, Дмитрий Петрович | | Judge of the Supreme Economic Court. He sustained the ban of the independent 'Autoradio' station. The radio station had been transmitting the electoral programme of Mr. Sannikov, one of the opposition candidates. |
| 4. | Alinikau Siarhei Aliaksandravich (Alinikau Siarhey Alyaksandravich) Aleinikov Sergei Aleksandrovich | АЛІНІКАЎ, Сяргей Аляксандравіч | АЛЕЙНИКОВ, Сергей Александрович | | Major, head of operative unit of penal colony IK-17 in Shklov. Exerted pressure on political prisoners by denying their right to correspondence and meetings, issued orders to subject them to a stricter criminal regime, searches, and made threats in order to extort confessions. He was directly responsible for violating the human rights of political prisoners and opposition activists by using excessive force against them. His actions constituted a direct violation of the international commitments of Belarus in the field of human rights. |
| 5. | Alpeeva, Tamara Mikhailauna (Alpeyeva, Tamara Mikhailauna; Alpeeva, Tamara Mikhailovna; Alpeyeva, Tamara Mikhailovna) | АЛПЕЕВА, Тамара Міхайлаўна | АЛПЕЕВА, Тамара Михайловна | | Rector of International Humanitarian-Economic Institute. Responsible for the expulsion of students involved in protests following the December 2010 elections. |
| 6. | Ananich, Alena Mikalaevna Ananich, Elena Nikolaevna (Ananich, Yelena Nikolaevna) | АНАНІЧ, Алена Мікалаеўна | АНАНИЧ, Елена Николаевна | | Judge at the Pervomayski Rayon Court of the city of Minsk. She was directly involved in the judicial repression of the peaceful demonstrators on 19 December 2010. On 20 December 2010 she sentenced civil society activists Paval Shalamitski, Mikhail Piatrenka, Yauhen Batura and Tatsiana Grybouskaya to 10 days in jail, as well as Tornike Berydze to 11 days in jail. Her way of conducting the trial was a clear violation of the Code of Criminal Procedure. She sustained the use of evidence and testimonies irrelevant to the accused. |