

31.1.2023

Talousvaliokunnalle

**Finanssiala ry:n lausunto hallituksen esityksestä 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 31.1.2023 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

**1 Yleisiä näkökohtia**

Nykyinen lainsäädäntömme ei selkeästi määrittele pakotteiden noudattamisen valvontaan liittyviä viranomaisten toimivaltuuksia, minkä vuoksi Finanssivalvonnan (FIVA) mahdollisuudet valvoa, puuttua tai määrätä seuraamuksia pakotteiden noudattamisen puutteiden osalta ovat rajalliset. Ehdotukset tilanteen korjaamiseen tähtääviksi säännöksiksi sisältyvät eduskunnan käsiteltävänä olevaan HE 236/2021:een. Tilanteen korjaamiseksi ja selkeyttämiseksi FA pitää tärkeänä, että mainitut säännösehdotukset voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan mahdollisimman pian.

Täydentävä hallituksen esitys on valmisteltu kiireessä eikä ehdotetun sääntelyn taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ilmoitusvelvollisiin ja niiden asiakkaisiin ole FA:n arvion mukaan selvitetty riittävästi. FIVA:n valvottavien kenttä on laaja ja ehdotetun sääntelyn vaikutukset näyttäytyvät erilaisina eri ilmoitusvelvollisten ryhmille. Selvää on, että pakotteiden toimeenpanon näkökulmasta luottolaitokset ja maksupalvelujen tarjoajat ovat keskiössä, mutta niiden erityispiirteiden pohjalta rakennetut ja mitoitettut toimintamallit eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa esimerkiksi vakuutusalan tai arvopaperisektorilla toimivien ilmoitusvelvollisten haasteiden ja tarpeiden kanssa.

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä tulee huomioida EU:ssa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtäävien lainsäädäntöehdotusten vaikutukset. Esimerkkinä FA viittaa komission rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta koskevan asetusehdotuksen 25 artiklan 7 kohdan 1 alakohtaan, jonka mukaan:

”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.”

FA pitää tärkeänä, ettei kansalliseen lainsäädäntöön tässä vaiheessa tehdä muutoksia, jotka kumoutuisivat tai jouduttaisiin perumaan EU:ssa käsittelyssä olevien lainsäädäntöehdotusten astuttua voimaan.

Alkuperäisenä tavoitteena oli, että HE 236/2021:ssä esitetyt lakimuutokset olisi saatu käsiteltyä eduskunnassa kevätistuntokauden 2022 aikana. Käsittelyn olennaisesti viivästyttyä FA pitää välttämättömänä, että lain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohdan, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohdan ja 13 §:n voimaantulolle ehdotettu noin vuoden siirtymäaika turvataan asian jatkokäsittelyn yhteydessä.

31.1.2023

## 2 Pakotesäätelyn noudattamiseen liittyvä asiakkaan tunteminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan HE 236/2021:ssä ehdotetun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (rahanpesulaki) 3 luvun 16 §:n uudelleen muotoilua. Muutoksella asiakkaan tuntemisvelvoite laajennettaisiin varojen jäädyttämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisesta koskemaan yleisesti pakotesäätelyn noudattamiseen liittyvää asiakkaan tuntemista.

Pykälässä edellytettäisiin, että ilmoitusvelvollisilla tulisi olla tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta pakotesäätelyn noudattamiseksi. Pykälän perusteluissa lisäksi todetaan, ettei pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattaminen ei ole riskiperusteista.

Pakotesäätelyn 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. Esimerkkeinä voidaan mainita viranomaisten julkaisemien pakotelistojen puutteet, jotka vaikeuttavat pakotteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen tunnistamista sekä ns. kaksikäyttötuotteita koskevat määräykset, joiden tulkinta on usein hankalaa liiketoimen osapuolillekin, saati sitten siihen liittyviä maksuja välittävälle pankille.

Riskiperusteisen harkinnan poistaminen pakotesäätelyn ja jäädyttämispäätösten noudattamisen osalta sivuuttaisi ilmoitusvelvollisten käytännön realiteetit ja tarkoittaisi käytännössä sitä, että kaikkiin asiakkaisiin kaikissa tilanteissa sovellettaisiin täsmälleen samoja menettelyjä asiakkaan tyyppistä, toiminnasta tai toimeksiannoista riippumatta.

FA pitää selvänä, ettei ehdotettu yhden koon ratkaisu, joka asettaisi työeläkkeensaajan ja globaalin vientiyrityksen samalle viivalle, ole oikeasuhtainen. FA:n käsityksen mukaan riskiperusteisen harkinnan kategorinen poistaminen johtaisi ilmoitusvelvollisten aiempaa laajempiin ja tarkempiin tieto- ja selvityspyyntöihin, pidentyneisiin käsittelyaikoihin, korkeampiin kustannuksiin ja pahimmassa tapauksessa torjuttuihin toimeksiantoihin, ellei ilmoitusvelvollinen normaaleista riskiperusteisista selvityksistään huolimatta voisi sulkea pois pakoterikkomuksen vaaraa. FA toivookin, että talousvaliokunta tarkentaisi lainkohdan perusteluja niin, että ilmoitusvelvollisella on pakotesäätelyä ja jäädyttämispäätöksiä noudattaessaan ja niihin liittyviä toimenpiteitä tehdessään mahdollisuus huomioida asiakkaaseen sekä liiketoimen lajiin ja rahalliseen arvoon liittyvät näkökohdat.

## 3 Hallinnolliset seuraamukset

FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, etteivät ehdotetut hallinnolliset seuraamukset kata vain sellaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, jotka liittyvät pankki-, rahoitus- tai vakuutussektoria koskeviin pakotteisiin, vaan niiden perusteena voi olla myös esimerkiksi se, että ilmoitusvelvollinen on asianmukaisista selvityksistään huolimatta päätenyt toteuttamaan maksutoimeksiannon, jonka taustalla oleva transaktio myöhemmin osoittautuu EU:n asettamien vientivalvontamääräysten vastaiseksi.

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

31.1.2023

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. FA ei pidä tällaista johtopäätöstä mahdollisena, mutta toivoo, että talousvaliokunta tarpeen mukaan selkeyttää asian joko lain tekstissä tai perusteluissa.

#### 4 Hallinnollisen seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentuminen

FA katsoo, että tehokas viranomaisvalvonta on keskeinen osa rahanpesu- ja pakotesäätelyjen 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. FA pitää perustelua kestävämmänä. Jatketun tekemuodon osalta määräämisoikeuden vanhentumisaika lasketaan rikkomuksen tai laiminlyönnin päättymisestä. Rikkomuksen tai laiminlyönnin alkamisesta laskettuna vanhentumisaika tosiasiallisesti muodostuu selvästi kymmentä vuotta pidemmäksi, mitä FA:n näkemyksen mukaan ei voida pitää perusteltuna. Jos vanhentumisaikaa halutaan johdonmukaisuussyistä pidentää kymmeneen vuoteen, sen alkamisajankohta tulee asettaa ensimmäiseen rikkomukseen tai laiminlyöntiin, ei viimeiseen.

Rikkomusten ja laiminlyöntien selvittäminen ja ilmoitusvelvollisen oikeusturva edellyttävät, että asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot sekä niihin liittyvät kirjanpitoaineistot ovat käytettävissä. FA 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.

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 hallituksen esityksessä ole esitetty jatkettuun rikkomukseen tai laiminlyöntiin perustuvan seuraamusmaksun määräämisoikeuden pidentämiselle.

31.1.2023

FA katsoo, että rahanpesu- ja pakotesäätelyjen noudattamisen tehokkaassa valvonnassa on kyse valvontaresurssien riittävydestä ja kohdentamisesta. Jos näissä on puutteita, ne on korjattava. Vanhentumisaikaa pidentäminen ei kuitenkaan ole ratkaisu – se ainoastaan lykkää ongelmaa tuonemmaksi.

Yhtenä vertailukohtana voidaan myös mainita perusmuotoinen rahanpesurikos, jonka syyteoikeus vanhentuu viidessä vuodessa. Ehdotettu säätelyratkaisu voisi käytännössä pidentää seuraamusmaksun määräämisoikeutta selvästi yli kymmenen vuoden eli pidemmäksi kuin rahanpesun törkeimmän tekemuodon syyteoikeuden vanhentumisajan. FA pitää kohtuuttomana, että ilmoitusvelvolliselle voitaisiin määrätä hallinnollinen sanktio rahanpesun torjuntaa koskevien velvoitteiden laiminlyönnin perusteella vielä senkin jälkeen, kun asian taustalta mahdollisesti löytyvään kolmannen osapuolen tekemään perusmuotoiseen tai törkeään rahanpesurikokseen liittyvä syyteoikeus on jo vanhentunut.

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

Lopuksi FA pitää tärkeänä, että lakimuutoksen tarpeellisuutta arvioitaessa huomiota kiinnitetään lausunnon alussa todetulla tavalla EU:ssa käsiteltävänä olevien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan tehostamiseen tähtääviin lainsäädäntöehdotuksiin. Kansalliseen lainsäädäntöön ei tässä vaiheessa tule tehdä muutoksia, jotka kumoutuisivat tai jouduttaisiin perumaan uusien sitovien EU-normien astuttua voimaan.

## **5 Kansalliset pakotejärjestelmät**

Lopuksi FA haluaa tuoda esiin sen, että finanssialan ilmoitusvelvolliset joutuvat toiminnassaan huomioimaan kansallisen ja EU:n pakotesäätelyn ohella eri valtioiden asettamat kansalliset pakotejärjestelmät. FA pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitettäisiin huomiota myös kansallisessa sääntelyssä sekä pakotenormien soveltamisen että mahdollisten rikkomusten perusteella määrättävien seuraamusten yhteensovittamisen osalta.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi