

Asia: VN/813/2020 - VM015:00/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kommentteja lakiluonnoksesta, jonka pääasiallinen tavoite on saattaa voimaan FATF:n maa-arviossa ja komission 4 rahanpesudirektiivin implementointia koskeissa arvioissa havaitsemat puutteet ja epätarkkuudet nykyiseen sääntelyyn. Finanssivalvonta kannattaa pääosaa esitettyjä tarkennuksia sellaisenaan eikä katso tarpeelliseksi esittää pykäläkohtaisia kommentteja kaikkien osalta. Seuraavassa Finanssivalvonta esittää vain keskeiset lakiehdotukseen liittyvät kommentit.

1. Euroopan Neuvoston arviointikierroksen aikana esille nousseet tarpeet

Euroopan Neuvosto suoritti Suomeen 4 rahanpesudirektiivin arvioinnin lokakuussa 2020. Tuossa yhteydessä EN esitti että ainakin osa direktiivin asettamista minimivaatimuksista oli implementoitu virheellisesti.

Finanssivalvonta kiinnittää VMn huomiota mahdolliseen tarpeeseen tehdä rahanpesulakia koskevia täsmennyksiä tältä osin.

2. Lain soveltamisala. Pykälän 1 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus maksulaitoslain (297/2010) 7 b pykälään, joka koskee tilitietopalveluiden tarjoajia.

Finanssivalvonta kannattaa tilitietopalveluiden lisäämistä lain soveltamisalaan. Nykyinen tilanne, jossa niihin ei sovelleta rahanpesulakia, on ilmeisesti ristiriidassa direktiivin kanssa. Laajennus aiheuttaa jossain määrin lisätyötä Finanssivalvonnassa, kun valvottavien määrä lisääntyy.

3. Riskiarvioita koskevat muutokset

3.1. 3 §. Ilmoitusvelvollisen riskiarviota koskevan kohdan täydennys

Pykälän 2 momentin 1 kohtaa täydennettäisiin lisäämällä siihen riskienhallintaa koskevien mallimenetelmien kehittäminen. Momenttiin lisättäisiin myös uusi 2 kohta, jonka mukaan toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulisi sisältää myös asiakkaan tuntemisvelvollisuuden, raportoinnin, tietojen säilyttämisen ja työntekijöiden taustaselvityksen.

Finanssivalvonta kannattaa pääsääntöisesti ehdotettuja muutoksia. Euroopan pankkiviranomainen on arvioinut jossain määrin kriittisesti saatavilla olevien tietojen perusteella ilmoitusvelvollisten riskiarvioiden kattavuutta ja erityisesti sitä, kuinka hyvin ne ulottuvat riskien hallintaan. Samalla ilmoitusvelvollisille tulee tarjota malleja, kuinka kyseisiä malleja voidaan kehittää.

Finanssivalvonta toivoo selvennystä lakiesityksen perusteluihin siltä osin kuin viitataan työntekijöiden taustaselvityksiin. Kaikissa Finanssivalvonnan valvottavissa ei ole käytössä menettelyjä työntekijöiden taustaselvityksiksi, eikä se Finanssivalvonnan arvion mukaan ole mahdollistakaan. Ehdotuksessa tulisi määritellä tarkemmin, missä tehtävissä toimivia taustaselvitys koskee ja mitä sen sisältö olisi käytännössä.

3.2. Riskiarvioiden käyttöön liittyvät tarkennukset

Valvojien ja rahanpesun selvittelykeskuksen välisessä yhteistoiminnassa on noussut esille mahdollinen tarve jakaa valvojien riskiarvioita muiden viranomaisten kuin valvojien kesken. Muun muassa kansalliseen riskiarviotyöhön liittyen on ilmennyt, että riskiarvioiden käyttörajoitukset ja niiden luovuttaminen muille viranomaisille eivät ole täysin selkeästi määriteltyjä.

Samoin Rahanpesun selvittelykeskus on tuonut esille tarpeen saada suoraan tietoja valvojien riskiarvioista. Finanssivalvonta katsoo, että asian selkeyttämiseksi tulisi kirjata lakiin ainakin valvojien laatimien riskiarvioiden käyttötarkoitukset, salassapito ja mahdollinen luovutusmahdollisuus muille viranomaisille.

Lisäksi yksittäisten valvottavien riskiarvioiden osalta tulisi suorittaa punninta niiden käyttötarkoituksen laajentamisesta, joskin on ilmeistä, että kyse ei ole niiden osalta enää ”teknisluontoisesta” uudistuksesta.

3.3. Uusien teknologioiden ja palveluiden riskien huomioon ottaminen

Ehdotuksen mukaan ”Asiakkaan tunteminen ja riskiperusteinen arviointia” koskevaan lukuun ja sen pykälän 2 momenttiin lisättäisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien huomioon ottamisen osalta maininta myös kehitettävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimista sekä jakelukanavista ja teknologioista. Muutosehdotus perustuu FATF:n suositukseen 15, joka koskee uusia teknologioita. Suosituksen 1 kohdan mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä tulee arvioida muun muassa siten, että huomioidaan uusien tuotteiden ja liiketoimien kehittämisen yhteydessä mahdollisesti esille nousevat riskit.

Finanssivalvonta kannattaa sinänsä esitystä ja pitää sitä perusteltuna, erityisesti FATF:n esittämän kritiikin perusteella. Finanssivalvonta esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisi uusien tuotteiden ja liiketoimien riskien arviointia koskeva säädös sisällyttää toisen luvun riskiarvioita koskevaan kohtaan. Nyt ehdotetussa muodossa lain sisältämä riskiperusteisuuden vaatimus, joka on liitetty ennen muuta asiakkaisiin, hajaantuu usealle eri taholle, mikä tekee pykälän keskeisen sisällön mieltämisen erittäin hankalaksi. Tämän johdosta Finanssivalvonta esittää pohdittavaksi, tulisiko edellä esitetty lisäys tehdä 2 lukuun

4. Määritelmät

4.1. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmän muutos valtion omistamissa yhtiöissä

Voimassa olevan lain määritelmässä viitataan valtion kokonaan omistaman yrityksen hallinto-, johto- ja valvontaelimen jäsenenä toimimiseen. Ehdotuksen mukaan määritelmästä poistettaisiin sana ”kokonaan”.

Finanssivalvonta pitää muutosta ymmärrettävänä, mutta ehdottaa, että vaikutusvaltainen asema rajattaisiin valtion enemmistöomisteisiin yhtiöihin. Valtioneuvoston kanslian nettisivujen mukaan Suomen valtio on enemmistöomistaja kaikkiaan 49:ssä yhtiössä ja vähemmistöomistaja 17 yhtiössä, joissa omistusosuus vaihtelee 5,1 ja 49,5% välillä. Mukana näissä yhtiöissä on mm. Nokian, Elisan ja Outokumman kaltaisia suuria pörssiyrityitä- näiden osalta vaikutus voisi olla vähäinen.

4.2. Finanssilaitoksen määritelmä

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että rahanpesulaissa ei ole erillistä finanssilaitoksen määritelmää, vaikka sellainen on direktiivissä. Joissain tilanteissa tämä puute on aiheuttanut ongelmia, mm. finanssilaitoksista osa on Finanssivalvonnan valvonnassa ja osa Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnassa.

Määritelmän lisäämistä voisi siten harkita.

5. Virtuaalivaluuttapalveluiden tarjoajien velvollisuus asiakkaan tunnistamiseen

Pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin vaatimus, jonka mukaan satunnaisessa asiakassuhteessa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen velvollisuuden raja olisi tuhannen euron varainsiirto silloin, kun on kyse virtuaalivaluuttavarainsiirrosta. Lisäyksellä saatettaisiin paremmin voimaan FATF:n asiakkaan tuntemista ja henkilöllisyyden todentamista koskevan suosituksen 15 tulkintaohjeen (interpretative note) kohta 7a jonka mukaan satunnaisten virtuaalivaluuttavarojen transaktioiden kynnyksarvon ylittäessä tuhat euroa, otetaan käyttöön asiakkaan tuntemista ja henkilöllisyyden todentamista koskevat velvoitteet.

Finanssivalvonta kiinnittää ensinnäkin huomiota FATF:n Interpretative noten sanamuotoon, jonka mukaan: The occasional transactions designated threshold above which VASPs are required to conduct CDD is USD/EUR 1 000. Sanamuoto viittaisi yleisesti kaikkiin satunnaisiin liiketoimiin, joita "VASP"-toimijat tekevät – siirrettyjen "varojen" ei siis välttämättä tarvitsisi olla virtuaalivaluuttaa, kunhan "varainsiirron" tekevä taho on "VASP". Liiketoimen käsitteen piiriin voisivat siis kuulua sekä VASP-toimijoiden tekemät virtuaalivaluuttasiirrot että fiat-valuuttasiirrot.

Mikäli tätä tulkintaa noudatetaan, tulisi lakimuutoksessa käyttää sanaa "liiketoimi" sanan "varainsiirto" sijasta (käännetään "transaction" siis liiketoimeksi varainsiirron sijaan). jolloin vältetään mahdolliset väärinkäsitykset siinä, onko kyseessä virtuaalivaluutan tarjoajan tekemä fiat-valuuttasiirto vai virtuaalivaluuttasiirto. Maksupalvelulainsäädännössä "varat" viittaavat käteiseen, tilirahaan ja sähköiseen rahaan eli virtuaalivaluutta ei kuulu varojen käsitteen piiriin. Käyttämällä sanaa "liiketoimi" katetaan sekä VASPien tekemät ns. perinteiset varainsiirrot että virtuaalivaluuttasiirrot.

Tällöin ehdotettu pykälän sanamuoto olisi: "Satunnaisessa asiakassuhteessa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen velvollisuuden raja olisi tuhannen euron liiketoimi silloin, kun on kyse virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa (572/2019) tarkoitetun virtuaalivaluutan tarjoajan tekemästä liiketoimesta."

Jos lainmuutoksen tarkoitus on tuoda tämän rajan piiriin vain liiketoimet, joissa siirretään virtuaalivaluutusta ("virtuaalivaluuttasiirto", "virtuaalivaluutan siirtäminen"), tai jotka liittyvät virtuaalivaluuttaan ("virtuaalivaluuttaan liittyvä liiketoimi"), tulisi ehdotusta muuttaa näiden liiketoimien mukaiseksi, riippumatta siirron tekevän tahon VASP-asemasta.

Toiseksi Finanssivalvonta painottaa, että ehdotetulla muutoksella ei tule heikentää nykytilaa, jossa Suomessa rekisteröityjen virtuaalivaluuttatoimijoiden kaikki asiakkaat katsotaan vakituisiksi asiakkaiksi, ja siten heidät tulee tunnistaa asiakkaansa transaktion suuruudesta riippumatta.

Tätä on pidetty välttämättömänä myös sen seuraamiseksi, missä vaiheessa 1000 euron raja ylittyy satunnaisen asiakkaan osalta. Asetettu summaraja selkiyttää tilannetta, mutta Finanssivalvonta esittää, että perusteluihin kirjattaisiin asiaa koskeva kommentti.

6. Epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten tietojen jakaminen konsernin sisällä

4 §. Epäilyttäviä liiketoimia koskeva salassapitovelvollisuus ja salassapitovelvollisuutta koskevat poikkeukset. Pykälän 2 momentin muotoilua ehdotetaan muutettavaksi niin, että tietojenvaihto epäilyttäviä liiketoimia koskevista ilmoituksista kattaa koko konsernin. Voimassa olevan momentin mukaan tietojenvaihto on mahdollista ainoastaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymän sisällä.

Finanssivalvonta pääsääntöisesti kannattaa esitettyä muutosta. Nykyisessä tilanteessa voisi olla mahdollista, että konsernin yhden yhtiön tehdessä ilmoituksen epäilyttävästä liiketoimesta, toinen yhtiö jatkaisi liikesuhdetta. Yleisesti Finanssivalvonta kuitenkin painottaa riskiperusteisuutta ja toimijoiden omaa kykyä harkita tehdyn ilmoituksen vaikutuksia. Pääsääntöisesti ilmoituksen tekeminen vaikuttaa asiakkaan riskiluokitteluun ja ilmoitustiedon sisällöllä voi olla merkitystä lähinnä tilanteissa, joissa pyritään selvittämään asiakkaan toimintaa kokonaisvaltaisesti.

7. Finanssivalvonnasta annettu laki

Hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena on tehostaa viranomaisten tiedonsaantia. Finanssivalvonta esittää tämän vuoksi, että hallituksen esityksessä muutetaan myös Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 71 §:ää. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja muun muassa Suomen tai muun ETA-valtion syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi.

Kesäkuun 2019 alusta lukien suojelupoliisi ei ole enää toiminut esitutkintalain 2 luvun 1 §:n tarkoittamana esitutkintaviranomaisena, joten FivaL 71 § ei enää kata salassa pidettävien tietojen luovuttamista suojelupoliisille. FivaL 71 §:ää tulee siksi viranomaisten tiedonvaihdon turvaamiseksi täydentää niin, että Finanssivalvonnan oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja kattaa myös suojelupoliisin.

Nybom Tiina

Finanssivalvonta - Toimistopäällikkö Pekka Vasara, Finanssivalvonta