

Asia: VN/25829/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

FINANSSIALA RY:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE RAHANPESULAIN, YM. MUUTTAMISESTA (Diaarinumero: VN/25829/2020)

Valtiovarainministeriö (VM) on 27.8.2021 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (RESL), rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE-luonnos). Kommentoimme HE-luonnosta seuraavasti.

1 Yleiset kommentit

FA pitää hyvänä, että VM on ryhtynyt toimenpiteisiin FATF:n, komission, kansallisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten esille nostamien lainsäädännön puutteiden ja epäjohtonmukaisuuksien korjaamiseksi. Komission 20.7.2021 julkaisemien rahanpesun torjuntaan liittyvien lainsäädäntöehdotusten viivästyminen kuitenkin rajasi huomattavan määrän alkuperäisen työsuunnitelman mukaisista asioista HE-luonnoksen ulkopuolelle, minkä vuoksi FA toivoo, että niiden valmistelua varten perustettaisiin uusi lainsäädäntötyöryhmä mahdollisimman pian ja finanssitoimialalla olisi mahdollisuus osallistua myös sen toimintaan. FA pitää myös tärkeänä, että HE-luonnoksen valmistelun yhteydessä tehtyjä alustavia selvityksiä kansallisen PEP-rekisterin toteuttamiseksi jatkettaisiin vielä kuluvan syksyn aikana.

Hallinnollisten ja taloudellisten kustannusten minimoimiseksi FA pitää välttämättömänä, että HE-luonnoksen jatkovalmistelussa varmistetaan, ettei ilmoitusvelvollisille aseteta sellaisia uusia velvoitteita, jotka ovat suoraan ristiriidassa komission lainsäädäntöehdotusten kanssa ja siksi muuttuisivat uuden EU-säätelyn astuessa voimaan.

Osa esitetyistä ehdotuksista on muotoiltu laveasti, minkä vuoksi HE-luonnoksen kokonaisvaikutuksia finanssisektorin ilmoitusvelvollisille ei ole pystytty arvioimaan. Erityisesti poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä ja heidän lähipiiriään sekä yleisiä edunvalvoja koskevat muutokset tulevat kuitenkin edellyttämään niin laajoja toiminnallisia ja tietoteknisiä muutoksia, että niiden toteuttamiselle on varattava riittävä siirtymäaika. FA ehdottaakin, että esitettävät muutokset astuisivat voimaan aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua lain vahvistamisesta.

2 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

2.1 Valtionyrityksen määritelmä (RESL 1:4.1, 1-k, i-ak)

Esitetty lainmuutos laajentaisi määritelmän kattamaan myös valtion enemmistöllä omistamat yhtiöt. Määritelmä on kirjoitettu yleiseen muotoon ja sanamuotonsa perusteella kattaa minkä tahansa valtion kokonaan tai enemmistöllä omistamat yhtiöt sijaintipaikastaan riippumatta.

Lainkohdan ehdotettu sanamuoto jättää tulkinnanvaraiseksi, kuuluisivatko määritelmän piiriin myös valtion liikelaitokset ja yhtiöt, jotka valtio omistaa välillisesti tai joiden arvopaperi on kaupankäynnin kohteena kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla. FA pitää kuitenkin välttämättömänä, että lainkohdan ehdotettua sanamuotoa tarkennetaan näiden kysymysten osalta niin, että ilmoitusvelvollisilla on selvä käsitys siitä, mitä heiltä edellytetään, ja mahdollisuus täyttää velvoitteensa lain edellyttämällä tavalla.

FA ehdottaa, että:

- 1) RESL 1:4.1, 1-k, i-ak:n määritelmä muutettaisiin muotoon: ”i) valtionyrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenenä; tai”; ja
- 2) RESL 1:4.1:n määritelmiin lisätään valtionyrityksen määritelmä, joka voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: ”XX) valtionyrityksellä valtion liikelaitosta taikka valtion välittömästi kokonaan tai enemmistöllä omistamaa yhtiötä, jonka arvopaperi ei ole kaupankäynnin kohteena kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla.”

Valtionyrityksen määritelmän tarkkarajaisuudella on keskeinen ja välitön vaikutus siihen, millaisiksi ehdotetun laajennuksen ja koko HE-luonnoksen toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset ilmoitusvelvollisille muodostuvat, ja siitä säädettäessä on varmistettava, etteivät ilmoitusvelvolliset jo näköpiirissä olevien lakimuutosten takia joudu tarpeettomasti muuttamaan toimintamallejaan.

2.2 Epäilyttävän liiketoimen määritelmä (RESL 1:4.1, 20-k)

HE-luonnoksen kohdassa 4.1 todetaan, että ”epäilyttävällä liiketoimella tarkoitettaisiin asiakkaan normaalista toiminnasta poikkeavia tai epätavallisia liiketoimia, myös taloudelliselta arvoltaan poikkeuksellisia liiketoimia, huomioiden asiakkaan tuntemistiedot, kun ilmoitusvelvollinen tietää tai epäilee tai kun sillä on perusteltu syy epäillä, että varat, oli niiden suuruus mikä hyvänsä, ovat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä tai liittyvät terrorismin rahoitukseen.”

FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ”syy epäillä” on yleisesti mielletty rajaksi, jolloin tapaus otetaan esitutkintaan, eikä liene tarkoituksenmukaista, että raja ilmoitusvelvollisille olisi sama. Ilmoitusvelvollisilta ei voida odottaa viranomaistasoista arviota siitä, onko ”syytä epäillä” kynnys ylittynyt. Itse määritelmään ”syytä epäillä” -vaatimusta ei ole sisällytetty, joten luonnoksen perustelut eivät ole linjassa sen kanssa. Lain esitöitä kuitenkin käytetään yleisesti lain tulkintaan, joten ilmoitusvelvollisen on tärkeää tietää, onko lain tarkoituksena, että sen tulee ensin arvioida, ylittyykö ”syytä epäillä” -kynnys, vai ilmoittaa epätavallisesta liiketoimesta aina kun liiketoimen

tarkoitusta ei ole kyetty selvittämään tai se vielä selvityksen jälkeenkin vaikuttaa epätavalliselta. Ero näiden kahden välillä on huomattava.

HE-luonnoksessa todetaan, että yhtenevän määritelmän tarkoituksena on selkiyttää oikeustilaa määrittelemällä epäilyttävä liiketoimi sekä rahanpesun että terrorismin rahoittamisen epäilyn kattavana yläkäsitteenä. FA pitää tarpeellisena, että lainkohdan perusteluissa tarkennettaisiin lisäksi, onko yläkäsitteellä tarkoitus kattaa myös mahdollisia muita epäilyjä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi mahdollinen maksuvälinepetos, jota ilmoitusvelvollinen epäilee asiakkaan tuntemiseen liittyvien tietojensa perusteella, tai asiakkaan tekemä maksutoimeksianto, jonka todellisesta luonteesta asiakas ja ilmoitusvelvollinen ovat eri mieltä.

HE-luonnoksessa todetaan, että ilmoitusvelvollinen on velvollinen ilmoittamaan, mikäli se oman kokemuksensa ja asiakkaan tuntemisen perusteella epäilee, että jotain epäilyttävää ja mahdollisesti laitonta on käynnissä, mutta liiketoimen todellisen luonteen selvittäminen kuuluu rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin. FA toivoo selvennystä siihen, voiko ilmoitusvelvollinen tällaisissa tilanteissa RESL 4:5:n nojalla asiakkaan tahdon vastaisesti kieltäytyä toteuttamasta liiketoimea, jos sillä on perusteltua aihetta epäillä asiakkaan joutuvan petoksen uhriksi.

2.3 Asiakkaan määritelmä (RESL 1:4.1, 22-k)

FA:n näkemyksen mukaan asiakkaan määritelmää tulisi laventaa niin, että luonnollisten ja oikeushenkilöiden ohella se kattaisi myös oikeudelliset järjestelyt ja ulkomaiset trustit.

RESL:n soveltamisala kattaa laajan kirjon toimialoja, tuotteita ja palveluita, joihin voi liittyä oikeussuhteita tai muita relaatioita, jotka eivät mahdu ehdotetun määritelmän piiriin. Kuten HE-luonnoksessa todetaan, näiden tunnistaminen ja arvioiminen kuuluu ilmoitusvelvolliselle osana riskiperusteista lähestymistapaa. FA pitää kuitenkin tärkeänä, että lainkohdan perusteluissa selvästi todettaisiin, ettei viittaus riskiarvioon tarkoita sitä, että ilmoitusvelvollisen tulisi tunnistaa ja arvioida etukäteen kaikki mahdolliset palveluihinsa liittyvät osapuolirelaatiot ja laatia niille valmiit menettelytavat, vaan ilmoitusvelvollinen voi valita, mitoittaa ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tilanteen mukaan.

HE-luonnoksen sivulla 75 esitetään esimerkkejä tilanteista, joissa liiketoimen osapuolena on ei-sopimussuhteinen taho, joka ilmoitusvelvollisen on tarkoituksenmukaista tunnistaa. FA pitäisi hyödyllisenä, että esimerkkeihin lisättäisiin myös RESL 3:5:ssä tarkoitetun henki- ja muun sijoitusvakuutuksen edunsaaja tilanteessa, jossa vakuutusyhtiö maksaa kertakorvauksen edunsaajalle, joka ei ole vakuutusyhtiön asiakas. Ehdotettu lisäys selventäisi edunsaajan asemaa ja ilmoitusvelvollisten käytänteitä, mutta ei heikentäisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa, koska edunsaajan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta on selkeät velvoitteet mainitussa lainkohdassa.

FA toteaa myös, ettei asiakkaan määritelmää sisälly sen paremmin FATF:n standardeihin, EU:n rahanpesudirektiiveihin kuin komission 20.7.2021 julkaisemiin lainsäädäntöehdotuksiinkaan. Siksi FA ehdottaakin, että HE-luonnoksen jatkovalmistelun yhteydessä arvioidaan, onko määritelmän lisääminen RESL:iin ylipäättään tarkoituksenmukaista.

2.4 Asiakassuhteen määritelmä (RESL 1:4.1, 23-k)

FA esittää, että määritelmän viimeinen sana ”liiketoimeksi” muutettaisiin ”sopimussuhteeksi”. Asiakassuhteen määritelmä pohjautuu sopimussuhteeseen, joten muutos olisi terminologisesti johdonmukainen. Muutetussa muodossaan määritelmä olisi:

”23) asiakassuhteella sopimussuhdetta, jonka perusteella ilmoitusvelvollinen tarjoaa tavaroita tai palveluita asiakkaalle ja jonka otaksutaan sopimussuhteen alkuhetkellä olevan pysyvä tai tulevan pysyväksi tai joka tulee pysyväksi yksittäisten liiketoimien tiheyden, säännöllisyyden tai keston taikka muiden ilmoitusvelvollisen riskiperusteisen arvioinnin perusteella merkityksellisten seikkojen perusteella tai joka voidaan muuten rinnastaa pysyväisluontoiseksi sopimussuhteeksi.”

2.5 Liikesuhteen ja yksittäisen liiketoimen määritelmät

RESL 3:1.1:ssä käytetään ”asiakassuhteen” rinnalla termejä ”liikesuhde” ja ”liiketoimi”, mutta niitä koskevat määritelmät eivät sisälly HE-luonnokseen. FA:n mielestä olisi johdonmukaista, että HE-luonnoksen jatkokäsittelyn yhteydessä arvioitaisiin, tulisiko RESL:in sisällyttää myös ”liiketoimen” ja ”liikesuhteen” määritelmät tai voitaisiinko termistä ”liikesuhde” luopua kokonaan ja korvata se ”asiakassuhteella”.

2.6 Ilmoitusvelvollisen riskiarvio ja riskienhallintamenetelmät (RESL 2:3)

2.6.1 Ilmoitusvelvollisen riskiarvio

Ilmoitusvelvollisen riskiarvio luo perustan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallinnalle, mutta RESL:ssa riskiarvioiden sisällöstä ja käytöstä asiasta säädetään vain hyvin niukasti. Käytännössä näitä kysymyksiä koskevat linjaukset tehdään eri valvontaviranomaisissa, mikä voi johtaa epäyhtenäisiin ja ristiriitaisiin toimintamalleihin. FA esittää, että HE-luonnoksen jatkovalmistelussa selvitettäisiin, tulisiko ilmoitusvelvollisen riskiarvion sisällöstä ja käytöstä säätää tarkemmin lain tasolla.

2.6.2 Ilmoitusvelvollisen sisäiset riskienhallintamenetelmät, toimintaperiaatteet ja menettelytavat (RESL 2:3.2, 1-k)

Ehdotetun muutoksen osalta FA toteaa, että velvollisuus kehittää ja arvioida koskee kaikkea lainkohdassa mainittua toimintaa. Sen sijaan mallien käyttö ei ole pakollista, joten niiden kuvaamista ja todentamista koskevat velvoitteet soveltuvat vain siltä osin ja siinä laajuudessa kuin ilmoitusvelvollinen niitä käyttää. Näillä perustein FA esittää, että säännös muutetaan muotoon:

”sisäisten riskienhallintamenetelmien, toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan kehittämisen ja arvioinnin sekä käytettävien riskienhallintamallien kuvaamisen ja todentamisen.”

Lisäksi FA ehdottaa, että HE-luonnoksen sivun 73 ensimmäisessä kappaleessa oleva perusteluteksti muutetaan muotoon:

”Vaatimuksen mukaan, jos ilmoitusvelvollinen käyttää riskinarviointia, riskiluokittelua, jatkuvaa seurantaa tai muita menettelyjä varten luotuja mallimenetelmiä, sen tulisi luoda toimintatavat myös mallimenetelmien toimivuuden ja tehokkuuden todentamiseksi sekä niihin liittyvien riskien hallitsemiseksi.”

2.6.3 Työntekijöiden taustaselvitykset (RESL 2:3.2, 3-k)

Esitetty muutos perustuu neljänteen rahanpesudirektiiviin, jonka 8 artiklan 4 kohdan a alakohdassa viitataan yleisesti työntekijöiden taustaselvityksiin, ja FATF:n suositukseen 18, johon liittyvässä tulkintasuosituksessa edellytetään, että finanssilaitoksilla on oltava asianmukaiset menettelyt uusien työntekijöiden taustojen selvittämiseksi (”adequate screening procedures to ensure high standards when hiring employees”) ja henkilöstön ammattitaidon varmistamiseksi (”an ongoing employee training programme”).

Kansallinen lainsäädäntö asettaa tiukat rajat sille, mitä tietoa työnantaja voi työntekijöistään kerätä. Turvaselvityslaki mahdollistaa koskevan henkilöturvallisuusselvitysten tekemisen laissa määriteltyjä tehtäviä hoitavista henkilöistä. Henkilöturvallisuusselvityksen piiriin suoraan lain nojalla kuuluvia yksityisen sektorin tehtäviä ovat lähinnä eräät kriittisen infrastruktuurin avaintehtävät, mutta suojelupoliisille on oikeus päätöksellään hyväksyä yrityksen muitakin kuin laissa lueteltuja tehtäviä turvallisuusselvitysmenettelyn. FATF:n ja rahanpesudirektiivien vaatimuksiin peilaten turvaselvityslain merkitys on kuitenkin vähäinen.

FA pitää selvänä, ettei RESL:n muutoksella voida laajentaa työnantajan oikeuksia tausta- tai turvallisuusselvitysten tekemiseen, vaan taustaselvityksiä koskeva lisäys on sopeutettava asiaa koskevaan yleiseen lainsäädäntöön.

Edellä mainituin perustein FA esittää, että säännös muutetaan muotoon:

”3) työntekijöiden taustojen selvittämisen ja ammattitaidon varmistamisen työsuhteen alussa työtehtävien edellyttämässä laajuudessa;”.

Säännöksen perusteluissa tulisi lisäksi todeta selvästi, että sikäli kuin toimialalla jo on käytössä vastaavia vaatimuksia (esim. finanssialalla noudatettavat fit & proper -vaatimukset), näiden soveltaminen katsotaan riittäväksi eikä selvityksiä ole tarpeen tehdä useampaan kertaan.

Työntekijöiden kouluttamisesta säädetään RESL 9:1.1:ssä. FA esittää, että asiaa koskeva säännös muutettaisiin muotoon:

”Ilmoitusvelvollisen on huolehdittava, että sen työntekijät saavat säännöllistä ja riittävää koulutusta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi.”

2.6.4 Sisäinen valvonta, vaatimustenmukaisuus ja sisäinen tarkastus (RESL 2:3.2, 4-k)

FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun muutoksen jälkeen vaatimustenmukaisuudesta vastaavasta henkilöstä säädettäisiin sekä RESL 2:3.2, 4-k:ssa että RESL 9:1.1:ssä. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko säännöksissä samaa henkilöä vai olisiko kyse erillisistä tehtävistä.

Koska RESL 2:3 ja 9:1 muutenkin ovat vaikeaselkoisia, FA ehdottaa, että niiden sisältöä ja sanamuotoa tarkennetaan ja niiden rinnalle säädetään uusi sisäistä valvontaa ja vaatimustenmukaisuuden hallintaa koskeva 2:3a.

2.6.5 FA:n ehdotus RESL 2:3:n ja 9:1:n muuttamiseksi ja uudeksi 2:3a:ksi

Edellä esitetyin perustein FA ehdottaa, että RESL 2:3 ja 9:1 muutetaan ja lakiin lisätään uusi 2:3a seuraavasti:

A) RESL 2:3 Ilmoitusvelvollisen riskiarvio, riskienhallintamenetelmät ja toimintaohjeet

Ilmoitusvelvollisen on laadittava riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Riskiarvio on päivitettävä säännöllisesti. Riskiarvio ja siihen tehtävät muutokset on toimitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tai asianajajayhdistykselle tämän pyynnöstä ilman aiheetonta viivytystä.

Ilmoitusvelvollisen on otettava riskiarvion laadinnassa huomioon toimintansa luonne, koko ja laajuus. Ilmoitusvelvollisella on oltava edellä mainitut tekijät huomioon ottaen riittävät toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvonta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien

vähentämiseksi ja tehokkaaksi hallitsemiseksi. Toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan tulee sisältää ainakin:

- 1) sisäisten riskienhallintamenetelmien, toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja valvonnan kehittämisen ja arvioinnin sekä käytettävien riskienhallintamallien kuvaamisen ja todentamisen;
- 2) asiakkaan tuntemisvelvollisuuden, raportoinnin ja tietojen säilyttämisen;
- 3) työntekijöiden taustojen selvittämisen ja ammattitaidon varmistamisen työsuhteen alussa työtehtävien edellyttämässä laajuudessa;
- 4) sisäisen valvonnan ja vaatimustenmukaisuuden hallinnan;
- 5) sisäisen tarkastuksen, jos sen on perusteltua ilmoitusvelvollisen koko ja luonne huomioon ottaen.

Ilmoitusvelvollisella tulee lisäksi olla omaan toimintaansa soveltuvia toimintaohjeita asiakkaiden tuntemista koskevista menettelyistä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä asiakasta koskevien tietojen hankkimisesta, jatkuvasta seurannasta ja selonottovelvollisuudesta sekä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisesta.

B) RESL 2:3a Sisäinen valvonta ja vaatimustenmukaisuuden hallinta

Ilmoitusvelvollisen on nimettävä johdostaan henkilö, joka siinä vastaa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta. Ilmoitusvelvollisen on nimettävä myös henkilö, joka vastaa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen sisäisestä valvonnasta, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen koko ja luonne huomioon ottaen.

Jos ilmoitusvelvollinen on osa konsernia tai muuta taloudellista yhteenliittymää, sen tulee lisäksi noudattaa konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisäisiä menettelytapoja ja ohjeita tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Näiden konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisäisten menettelytapojen tulee kattaa vähintään:

- 1) toimintatavat ja menettelyt asiakkaan tuntemista ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallitsemista koskevien tietojen vaihtamiseksi ryhmän sisällä;
- 2) konsernitason määräykset asiakkaita, tilejä ja liiketoimia koskevasta tietojenvaihdosta konsernin sisällä sääntelyn noudattamisen valvomiseksi, tarkastamiseksi ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi mukaan luettuina tiedot ja arvio epätavanomaisista liiketoimista tai muista toimista;
- 3) riittävät toimet tietojen salassapidon ja käytön turvaamiseksi mukaan luettuina toimet 4 luvun 4 §:ssä tarkoitetun salassapitovelvollisuuden turvaamiseksi.

C) RESL 9:1 Työntekijöiden koulutus ja suojeleminen

Ilmoitusvelvollisen on huolehdittava, että sen työntekijät saavat säännöllistä ja riittävää koulutusta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

Ilmoitusvelvollisen tulee toteuttaa toimenpiteitä niiden työntekijöiden suojelemiseksi, jotka tekevät 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen.

2.7 Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen (RESL 3:2.1)

HE-luonnoksessa esitetään, että momentin 1 kohdassa käytettäisiin ”satunnaisen asiakkuuden” sijaan ilmaisua ”yksittäinen liiketoimi”. FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että sama muutos tulisi tehdä myös momentin 2 kohtaan, jonka uusi sanamuoto olisi:

”2) tavaroiden myynnissä suoritettavan liiketoimen suuruus tai toisiinsa kytkeytyvien liiketoimien suuruus käteisenä on yhteensä vähintään 10 000 euroa ja kyse on yksittäisestä liiketoimesta;”.

2.8 Yleisen edunvalvojan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen (RESL 3:3.2, 2-k)

FA pitää tärkeänä, että edunvalvojen tuntemistietojen selvittämistä, käsittelyä ja säilyttämistä koskevat kysymykset saataisiin ratkaistua edunvalvonnassa olevien henkilöiden, edunvalvojen ja ilmoitusvelvollisten kannalta järkevällä ja luotettavalla tavalla. Esitettyyn ratkaisuun liittyy kuitenkin avoimia kohtia, jotka tulee ratkaista HE-luonnoksen jatkovalmistelun yhteydessä:

- Lainkohdassa käytetään termiä palveluntarjoaja, mutta sitä ei tarkemmin määritellä lain tekstissä tai perusteluissa. Mikäli termi nähdään tarpeelliseksi, se tulee määritellä yksiselitteisesti.
- HE-luonnoksen sivulla 77 kuvataan menettelyä tilanteissa, joissa yleinen edunvalvoja asioi fyysisesti ilmoitusvelvollisen luona. Edunvalvoja voitaisiin tuolloin tunnistaa ja hänen henkilöllisyytensä todentaa, mutta todentamisasiakirjan kopiointi tai edunvalvojan henkilötietojen tallentaminen asiakkaan tuntemistietoina ei olisi sallittua. Käytännössä ehdotus voi johtaa hankaliin tilanteisiin sekä normaalin asioinnin että vaikkapa epäiltyjen väärinkäytöstilanteiden selvittelyissä.
- FA pitää tärkeänä, että yleisille edunvalvoille annettaisiin mahdollisuus asioida myös etänä. Käytännössä tämä nykyisin edellyttää useimmiten edunvalvojalta etätunnistautumista henkilökohtaisella tunnistusvälineellä, mikä ei ole linjassa yleisten edunvalvojen yksityiselämän suojan edistämistä koskevan tavoitteen kanssa. FA:n näkemyksen mukaan ongelma voitaisiin ratkaista muuttamalla RESL:ia esimerkiksi niin, että ilmoitusvelvollisella olisi mahdollisuus poiketa henkilöllisyyden todentamisvelvoitteesta edunvalvojen kohdalla.
- Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettu laki edellyttää, että toimivaltaiselle ja kelpoiselle viranomaiselle on tiedonhakuprosessin kautta salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä luovutettava muun muassa tilinhaltijan ja sen käyttöoikeudenhaltijan täydellinen nimi, syntymäaika ja suomalainen henkilötunnus tai sen puuttuessa kansalaisuus. Jos yleinen edunvalvoja toimii myös käyttöoikeudenhaltijan roolissa, tarvitaan selkeyttä ja todennäköisesti lain tasoista sääntelyä siitä, mitä tietoja yleisistä edunvalvoista tulee luovuttaa tiedonhakuprosessin kautta.

Ehdotetut muutokset edellyttävät toimijoilta merkittäviä toiminnallisia ja tietojärjestelmämuutoksia, minkä vuoksi FA pitää välttämättömänä, että ilmoitusvelvollisille varataan riittävä siirtymäaika ja edunvalvoja koskevat muutokset astuvat voimaan aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua lain vahvistamisesta.

2.9 Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely (RESL 3:3a)

FA pitää tärkeänä, että rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittelyä koskevat säännöt ja periaatteet selkeytettäisiin ja saataisiin vihdoin yhdenmukaisiksi yleisen tietosuojasetuksen vaatimusten kanssa.

Ehdotettu pykälämuotoilu antaisi ilmoitusvelvolliselle oikeuden käsitellä vain asiakkaaseen kohdistuvia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja, mitä FA pitää riittämättömänä RESL:n vaatimusten ja tavoitteiden kannalta. Jos asiakkaana on oikeushenkilö, oikeudellinen järjestely tai

ulkomainen trusti, on välttämätöntä, että oikeus käsitellä näitä tietoja ulottuu asiakkaan vastuuhenkilöihin ja tosiasiallisiin edunsaajiin, jotta asiakassuhteeseen sisältyvää riskiä voidaan arvioida RESL:n edellyttämällä tavalla. FA esittääkin, että lainkohdan ensimmäinen virke muutetaan muotoon:

”Ilmoitusvelvollisella on oikeus käyttää ja muutoin käsitellä asiakkaan tuntemistietona luonnolliseen henkilöön kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, joka on yleisesti saatavilla, jos tieto on välttämätön.”

FA pitää myös tärkeänä, että ehdotetussa pykälässä yksiselitteisesti mahdollistettaisiin rikostuomioita ja rikoksia koskevien tietojen luovuttaminen ja muu käsittely ilmoitusvelvollisen konsernin sisällä 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädettyihin tarkoituksiin.

Lisäksi FA ehdottaa, että HE-luonnoksen jatkovalmistelussa luovuttaisiin kategorisesta vaatimuksesta poistaa rikostuomiota tai rikosta koskeva tieto viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity. Kyseinen tieto saattaa olla pykälässä mainittujen käyttötarkoitusten kannalta merkityksellinen vielä viiden vuoden jälkeenkin. Lisäksi asiakasta koskevien yksittäisten tietojen poistaminen asiakassuhteen mahdollisesti vielä jatkuessa saattaa johtaa ongelmallisiin tilanteisiin siitäkin huolimatta, että rikostuomioita ja rikoksia koskevat tiedot säilytetään asiakasrekisteristä erillään.

2.10 Yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus (RESL 3:8.1)

Lainkohdassa viitataan RESL 2:3:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisen riskiarvioon, joka kattaa koko ilmoitusvelvollisen toiminnan. Tätä riskiarviota päivitetään säännöllisesti, mutta siinä ei pääsääntöisesti oteta kantaa yksittäisiin asiakastapauksiin, vaan niihin liittyviä riskejä arvioidaan muilla tavoin. Näin ollen on epäselvää, kuinka ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella voitaisiin suoraan arvioida, onko yksittäinen asiakas matalan riskin asiakas vai ei.

Tilanteen selkeyttämiseksi FA esittää, että RESL 3:8.1 muutetaan muotoon:

”Ilmoitusvelvollinen voi 2–4 ja 6 §:ää sovellettaessa noudattaa yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi, jos ilmoitusvelvollinen riskiarvion perusteella arvioi, että asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen liittyy vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski. Ilmoitusvelvollisen on kuitenkin seurattava asiakassuhdetta tämän luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla epätavallisten tai epäilyttävien liiketoimien havaitsemiseksi.”

2.11 Tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus (RESL 3:10.1)

FA:n näkemyksen mukaan tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuutta arvioitaessa on tarkasteltava erikseen yhtäältä tilanteita, joissa sen soveltaminen perustuu ilmoitusvelvollisen riskiperusteiseen arvioon ja RESL 3:10:n yleissäännökseen, ja toisaalta RESL 3:11–13 a:n erityissäännöksissä säädettyjä tilanteita, joissa lainsäätäjä edellyttää ilmoitusvelvollisilta asianomaisissa pykälissä säädettyjä erityisiä toimenpiteitä normaalien asiakkaan tuntemistoimenpiteiden lisäksi.

Eräissä tapauksissa on toki mahdollista, että yleis- ja erityissäännöksiä joudutaan soveltamaan rinnakkain. FA:n mielestä on kuitenkin selvää, ettei pelkästään esimerkiksi asiakkaan asema poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä tai etätunnistamisen hyödyntäminen automaattisesti merkitse sitä, että hän siirtyisi myös RESL 3:10:n mukaisen tehostetun tuntemisvelvollisuuden piiriin, vaan sen soveltamisen tulee aina perustua ilmoitusvelvollisen omaan riskiarvioon.

Näillä perustein ja edellä kohdassa 2.13 esitettyihin näkökohtiin viitaten FA esittää, että RESL 3:10.1 muutetaan muotoon:

”Ilmoitusvelvollisen on sovellettava tehostettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi tämän luvun 11–13 a §:ssä kuvatuilla tavoilla sekä jos ilmoitusvelvollinen riskiarvion perusteella arvioi, että tapaukseen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski taikka jos asiakkaalla tai liiketoimella on liittymäkohta valtioon, jonka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämis- ja selvittelyjärjestelmä muodostaa komission arvion mukaan merkittävän riskin EU:n sisämarkkinalle tai ei täytä kansainvälisiä velvoitteita.”

FA pitää myös tarpeellisenä, että perusteluissa tarkennettaisiin, mitä säännöksessä tarkoitetaan asiakkaan tai liiketoimen liittymäkohdalla merkittävän riskin valtioon.

2.12 Poliittisesti vaikutusvaltaiseen henkilöön liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus (RESL 3:13)

FA pitää sinänsä hyvän ehdotusta rajoittaa pykälässä mainittujen toimenpiteiden soveltamista entisen poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäseniin tai yhtiökumppaneihin. FA haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei vastaavaa rajoitusta sisälly komission 20.7.2021 julkaisemaan ehdotukseen EU:n rahanpesuasetukseksi, minkä vuoksi FA toivoo, että asiaan kiinnitettäisiin erityistä huomiota, jotta tempoilevasta sääntelystä ilmoitusvelvollisille aiheutuvat turhat hallinnolliset ja taloudelliset kustannukset vältetään.

Koska poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä ja heidän perheenjäseniään ja yhtiökumppaneitaan koskevien tietojen päivitykset on tehtävä manuaalisesti, FA pitää myös välttämättömänä, että ilmoitusvelvollisille varataan riittävä siirtymäaika ja poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä ja heidän lähipiiriään koskevat muutokset astuvat voimaan aikaisintaan 12 kuukauden kuluttua lain vahvistamisesta.

3 Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

FA:lla ei ole lausuttavaa HE-luonnoksessa ehdotettuihin muutoksiin.

4 Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

HE-luonnoksessa esitetään, että Finanssivalvonta saisi oikeuden valvoa, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat asetuksia EU:n rajoittavista toimenpiteistä ja päätöksistä, jotka on annettu varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain nojalla. FA pitää tarpeellisenä, että jatkovalmistelun yhteydessä varmistetaan, että Finanssivalvonnalla on myös riittävät toimivaltuudet antaa asiaan liittyviä tarkentavia ohjeita valvottavilleen.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi

Linna Mika
Finanssiala ry