Statsrådets förordning om förenklade åtgärder för kundkontroll i anslutning till vissa kundförhållanden och transaktioner vid förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism

1. Bakgrund

I 3 kap. 8 § i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017, nedan penningtvättslagen) finns bestämmelser om förenklade åtgärder för kundkontroll. De förenklade åtgärderna befriar inte den rapporteringsskyldiga från kraven på kundkontroll, utan i lagen preciseras det i samband med vilka bestämmelser den rapporteringsskyldiga kan tillämpa förenklade åtgärder. Den rapporteringsskyldiga ska i dessa situationer sörja för sina skyldigheter att fortlöpande övervaka kundförhållandena bl.a. för att upptäcka sådana förändringar i kundens förhållanden eller verksamhet som innebär att kunden inte längre kan omfattas av förenklade åtgärder. Förenklade åtgärder för kundkontroll är en sådan lagstadgad möjlighet för den rapporteringsskyldiga som inte behöver utnyttjas om den rapporteringsskyldiga anser att det i ljuset av riskerna är möjligt och ändamålsenligt att alltid tillämpa samma nivå på kundkontrollen.

Till skillnad från den tidigare lagen (503/2008) innehåller den nya penningtvättslagen inte några uttryckliga bestämmelser om vissa sådana försäkringsavtal med låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism på vilka förenklade åtgärder för kundkontroll kan tillämpas. Den nya penningtvättslagen upphävde statsrådets förordning om lägre krav på kundkontroll när det gäller vissa finansieringsavtal vid förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (1204/2011). Syftet med 3 kap. 8 § i penningtvättslagen är att dessa situationer och vid behov andra situationer kan beaktas i en statsrådsförordning för att säkerställa att Finland lättare förmår uppfylla skyldigheten att som medlemsstat i EU genom sin reglering reagera på föränderliga risker för penningtvätt och finansiering av terrorism på det sätt som förutsätts i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (nedan penningtvättsdirektivet).

I den föreslagna förordningen har man beaktat sådana situationer som reglerats i de upphävda författningarna och i fråga om vilka man har gjort bedömningen att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inte har förändras sedan lag 503/2008 och statsrådsförordning 1204/2011 godkändes. Dessutom förslås att det till tillämpningsområdet för förenklade åtgärder för kundkontroll på förordningsnivå ska fogas vissa penningspelstjänster som avses i lotterilagen (1047/2001). När det gäller försäkringsverksamhet och penningspelstjänster har penningtvättslagen ett mera omfattande tillämpningsområde än penningtvättsdirektivet. Enligt förslaget ska förordningens tillämpningsområde endast omfatta sådana försäkringsprodukter och penningspelstjänster som faller utanför direktivets obligatoriska tillämpningsområde. I övrigt är bedömningen av riskerna beroende av den rapporteringsskyldigas egna riskbedömning, med beaktande till behövliga delar av övervakarens riskbedömning och föreskrifter samt de centrala risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som lyfts fram i den nationella riskbedömningen.

2. Beredning

Förordningen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriets polisavdelning i samarbete med finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Finansinspektionen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Polisstyrelsen och Finlands Advokatförbund samt Finanssiala, Finlands näringsliv, Företagarna i Finland, Centralhandelskammaren och Veikkaus Ab. Utkastet till förordning genomgår en omfattande remissbehandling mellan den x mars 2018 och den x april 2018.

3. Innehåll

1 §

I förordningens 1 § preciseras vad som avses med förenklade åtgärder för kundkontroll. En rapporteringsskyldig kan direkt med stöd av penningtvättslagen anpassa enstaka eller alla de åtgärder för kundkontroll som avses i 3 kap. 2–4 och 6 § i penningtvättslagen i sådana situationer där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg, efter det att den rapporteringsskyldiga först bedömt riskerna. I 1 mom. preciseras att åtgärderna kan vara förenklade i fråga om tidpunkt eller frekvens samt mängden uppgifter om kundkontroll och källorna till dem. Tillsynsmyndigheterna kan meddela närmare föreskrifter om de riskfaktorer som avses i 3 kap. 1 § 2 mom. samt om de förenklade åtgärder som avses i 3 kap. 8 § och som är förenade med en lägre risk än vanligt för penningtvätt och finansiering av terrorism. Förordningen befriar inte den rapporteringsskyldiga från skyldigheten att ta dessa i beaktande.

Den rapporteringsskyldiga kan vid tillämpningen av de bestämmelser som nämns i 8 § tillämpa förenklade åtgärder i fråga om enstaka eller alla åtgärder för kundkontroll utifrån vad som är möjligt och ändamålsenligt med hänsyn till arten av den rapporteringsskyldigas verksamhet och kundförhållandena. Rapporteringsskyldiga företags och sammanslutningars åtgärder för kundkontroll kan avvika avsevärt från varandra och det är möjligt att den rapporteringsskyldiga använder ett standardförfarande som tillämpas i alla situationer. När det gäller förenklade åtgärder för kundkontroll bör det noteras att det är fråga om ett undantag som lagen medger, men som inte behöver utnyttjas.

Enligt 2 mom. ska den rapporteringsskyldiga dock vid anpassningen av åtgärderna för kundkontroll säkerställa att åtgärderna är tillräckliga i förhållande till de risker som är förenade med tjänsten, produkten eller transaktionen, distributionskanalen eller kundförhållandet samt tillräckliga för att upptäcka exceptionella eller ovanliga transaktioner. Den rapporteringsskyldiga kan med stöd av 1 § i förordningen tillämpa förenklade åtgärder för kundkontroll t.ex. så att åtgärderna, såsom verifieringen av kundens identitet, förläggs till det skede av användningen av produkten eller tjänsten som är förenat med risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Anpassningen av åtgärderna för kundkontroll innebär dock inte att man kan låta bli att vidta åtgärder för kundkontroll eller identifiera de verkliga förmånstagarna.

Med anpassningen av tidpunkten för åtgärderna för kundkontroll avses att kundens eller den verkliga förmånstagarens identitet verifieras i samband med att kundförhållandet etableras, eller att kundens eller den verkliga förmånstagarens identitet verifieras när transaktionerna överstiger ett av den rapporteringsskyldiga fastställt tröskelvärde eller inom en skälig tid efter att kundförhållandet etablerades. Den rapporteringsskyldiga kan också göra en behovsprövning av om det är nödvändigt att kontrollera identiteten på det sätt som avses i 3 kap. 2 § i penningtvättslagen i situationer där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg, om kundens identitet har kontrollerats en gång i samband med att kundförhållandet etablerades. En regelbunden kontroll av uppgifterna i anslutning till övervakningen av kundförhållandena kan också göras mera sällan, om de inte är förenade med risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som är högre än ringa. En rapporteringsskyldig som omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 ska dock observera att kundens identitet alltid ska kontrolleras vid tillämpningen av den.

Med anpassning av frekvensen för åtgärder för kundkontroll avses t.ex. att uppgifterna om kundkontroll kontrolleras och uppdateras under kundförhållandet endast i samband med vissa händelser, förutsatt att detta dock inte leder till att kravet på att uppgifterna om kundkontroll ska vara aktuella kringgås. Alternativt kan transaktionerna övervakas när de överskrider ett visst tröskelvärde.

Med en anpassning av mängden och arten av åtgärder för kundkontroll avses t.ex. att

kundens identitet verifieras endast på basis av ett tillförlitligt dokument eller en tillförlitlig uppgift i en enda källa, om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg, med beaktande av alla faktorer i anslutning till kundförhållandet. För verifieringen av en kunds identitet i samband med förenklade åtgärder räcker det med att ett identitetskort eller någon annan handling som anger identiteten kontrolleras. Vid förenklade åtgärder kan det som källa till personuppgifter vara tillräckligt att man frågar efter uppgifterna om kundkontroll och uppgifterna om den verkliga förmånstagarens ställning av kunden t.ex. när en produkt eller en tjänst typiskt inte kan användas för annat än ett ändamål och eventuella förmåner inte kan överföras på någon annan person. Den rapporteringsskyldiga kan också i fråga om den verkliga förmånstagarens ställning lita på en anteckning i handelsregistret, föreningsregistret, stiftelseregistret eller religiösa samfunds register, om det när kundförhållandet etableras eller uppgifterna uppdateras inte framkommer omständigheter som talar för att uppgifternas riktighet borde bedömas på något annat sätt.

Enligt 3 mom. kan den rapporteringsskyldiga ange ett tröskelvärde ovanför vilket den rapporteringsskyldiga vidtar åtgärder för kundkontroll eller övervakar transaktioner. Ett förfarande som grundar sig på ett tröskelvärde ska möjliggöra att en överskridning av tröskelvärdet upptäcks. Tröskelvärdet ska också ligga på en tillräckligt låg nivå i förhållande till riskerna.

2 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till de riktlinjer som de europeiska tillsynsmyndigheterna med stöd av artikel 17 i penningtvättsdirektivet utfärdar om situationer där förenklade åtgärder för kundkontroll är lämpliga samt om riskfaktorer och åtgärder som ska vidtas i anslutning till dessa. Bestämmelsen är informativ. De europeiska tillsynsmyndigheterna har utfärdat de första riktlinjerna (JC 2017 37) den 26 juni 2017. Med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten) har de europeiska tillsynsmyndigheterna befogenheter att utfärda riktlinjer om finansinstitut.

Med finansinstitut enligt penningtvättsdirektivet avses kreditinstitut och finansiella institut. I Finland räknas t.ex. arbetspensions- och skadeförsäkringsanstalter inte till dessa. De allmänna principerna i de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer gäller alla rapporteringsskyldiga inom finanssektorn. Dessutom innehåller riktlinjerna särskilda principer som gäller vissa enskilda grupper av rapporteringsskyldiga. När det gäller försäkringssektorn meddelas särskilda principer endast i fråga om livs- och placeringsförsäkringar.

3 §

I förordningens 3 § föreskrivs det om förenklade åtgärder i anslutning till vissa finansiella produkter och tjänster. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i den upphävda förordningen 1204/2011, med undantag för hänvisningen till penningtvättsdirektivet. I fråga om dessa produkter och tjänster har man bedömt att risksituationen inte har förändrats efter godkännandet av den upphävda förordningen.

I företag som bedriver finansbolagsverksamhet har det uppstått problem i situationer som gäller omfattningen på den information som inhämtas om kundens bakgrund, i synnerhet när det gäller utredningen av företagskunders verkliga förmånstagare. I andra finansieringsbolag än sådana som agerar som kreditinstitut har tolkningen av kraven på kontroll varit vidare än i finansieringsbolag i bankkoncerner, vilket har lett till en snedvridning av konkurrensen mellan aktörerna. Det har i synnerhet förekommit problem i anslutning till leasingavtal som gällt utrustning för kontorsteknik och IKT och som är rätt små vad eurobeloppet beträffar, men som antalsmässigt utgör huvuddelen av nyförsäljningen av leasingavtal. Det har också förekommit problem i andra leasingavtal och i finansiering mot objektssäkerhet.

Enligt 1 mom. kan förenklade åtgärder för kundkontroll tillämpas i sådana avtal om leasing- eller avbetalningsfinansiering genom vilka materiella tillgångar finansieras och enligt vilka den juridiska och verkliga äganderätten till de underliggande tillgångarna kvarstår hos den som beviljar finansiering under minst hela avtalstiden. I momentet föreskrivs dessutom om de tilläggsvillkor som ska vara uppfyllda. Finansieringen får uppgå till högst 15 000 euro och avtalet ska vara baserat på ett skriftligt avtal mellan den som beviljar finansiering och kunden. De betalningar som grundar sig på finansieringsavtalet ska betalas i ett kreditinstitut som omfattas av penningtvättsdirektivet eller i ett kreditinstitut i ett tredjeland som omfattas av krav som motsvarar dem som föreskrivs i penningtvättsdirektivet. Avtalet eller de anknutna transaktionerna får inte vara anonyma, kundförhållandet ska kunna övervakas i enlighet med 3 kap. 4 § 2 mom. i penningtvättslagen och möjligheten att upptäcka tvivelaktiga transaktioner vid rätt tidpunkt får inte äventyras. Förmåner som grundar sig på finansieringsavtalet får inte heller realiseras med en tredje part som förmånstagare.

Paragrafens 2 mom. innehåller ett undantag enligt vilket det är möjligt att som förutsättning för förenklade åtgärder för kundkontroll i stället för 15 000 euro använda ett maximibelopp som erhålls genom att det årliga beloppet av leasinghyrorna eller avbetalningsposterna multipliceras med avtalets längd. I dessa fall får det årliga genomsnittsbeloppet av de leasinghyror eller avbetalningsposter som kunden betalar till den som beviljar finansiering dock inte överskrida 15 000 euro. Enligt 3 mom. får förenklade åtgärder inte tillämpas om finansieringsavtalet inte längre uppfyller villkoren i 1 mom.

Paragrafen hindrar inte att de rapporteringsskyldiga tillämpar förenklade åtgärder för kundkontroll i fråga om andra produkter eller tjänster, om den rapporteringsskyldiga i sin egen riskbedömning eller övervakaren i sin riskbedömning bedömer att riskerna är låga, och ingenting annat följer av den nationella eller överstatliga riskbedömningen eller av övervakarens föreskrifter. Utöver de produkter och tjänster som avses i paragrafen kan en produkt, en tjänst, en transaktion eller en distributionskanal betraktas som en indikator på en låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism t.ex. om de finansiella produkterna eller tjänsterna i fråga innebär väl definierade och begränsade tjänster för vissa typer av kunder för förbättrad ekonomisk integration. Det kan också vara fråga om produkter där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism styrs av andra faktorer, som ekonomiska begränsningar eller insyn i ägandet, såsom vissa typer av elektroniska pengar.

4 §

I förordningens 4 § föreskrivs det om förenklade åtgärder i anslutning till vissa försäkringsavtal. I 1 mom. anges det vilka försäkringsavtal som omfattas av tillämpningsområdet. Det är fråga om sådana försäkringsprodukter och försäkringstjänster som faller utanför penningtvättsdirektivets obligatoriska tillämpningsområde. När det gäller försäkringsavtal har man beaktat de försäkringar som av olika orsaker är förenade med endast låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna risk har enligt bedömningar kvarstått oförändrad efter godkännandet av den upphävda penningtvättslagen. Det föreslås att paragrafens tillämpningsområde ska omfatta lagstadgade försäkringar som hänför sig till den sociala tryggheten, dvs. arbetspensionsförsäkring, företagarpensionsförsäkring och försäkring för olycksfall i arbetet och yrkessjukdom, samt lagstadgade patientförsäkringar och skadeförsäkringar. Ett försäkringsbolag har en skyldighet att bevilja sådana försäkringar oberoende av riskerna, och ersättning från dessa försäkringar ska betalas till en utomstående skadelidande person. Det föreslås att tillämpningsområdet också ska omfatta frivilliga försäkringar där premien för försäkringsperioden eller engångspremien är låg, med undantag för livförsäkringar.

En rapporteringsskyldig får enligt 2 mom. inte tillämpa förenklade åtgärder för kundkontroll om ett försäkringsavtal inte längre uppfyller villkoren i 1 mom. eller om riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism i anslutning till ett försäkringsavtal eller ett kundförhållande är högre än ringa enligt den rapporteringsskyldigas egen riskbedömning. Förenklade åtgärder får inte heller tillämpas om försäkringen är förenad med en återköpsrätt eller om den kan användas som säkerhet för lån. Den rapporteringsskyldiga ska också, oberoende av bestämmelsen om försäkringsavtal i förordningen, kontinuerligt övervaka kundförhållandena för att upptäcka enstaka tvivelaktiga transaktioner eller misstankar om finansiering av terrorism.

Den rapporteringsskyldiga kan tillämpa förenklade åtgärder även i andra situationer om den rapporteringsskyldiga i sin egen riskbedömning eller övervakaren i sin riskbedömning bedömer att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är låga, och ingenting annat följer av den nationella eller överstatliga riskbedömningen. Indikatorer på en låg risk kan t.ex. vara en låg försäkringspremie eller avsaknaden av en klausul om förtida återköp eller en möjlighet att använda försäkringen som säkerhet för lån.

5 §

I förordningen föreslås en bestämmelse om att förenklade åtgärder för kundkontroll kan tillämpas i penninglotterier som avses i 3 § 2 mom. 1 punkten i lotterilagen (1047/2001) och i tippningsspel som avses i 3 § 2 mom. 3 punkten i den lagen, med undantag för penningspel där resultatet bestäms på basis av resultatet eller en händelse vid en idrotts- eller hästtävling eller en annan tävling. Förenklade åtgärder får dock inte tillämpas på penningspel som förmedlas elektroniskt.

I paragrafen beaktas sådana i lotterilagen avsedda penningspel där det med beaktande av penningspelets natur är osannolikt att det förekommer penningtvätt eller finansiering av terrorism. När det gäller tippningsspel är det fråga om penningspel som grundar sig på ren gissning eller lottning. Bestämmelsen gäller inte t.ex. vadhållningsspel där resultatet bestäms på basis av en sådan idrotts- eller hästtävling eller annan tävling där spelandet inte grundar sig på ren gissning utan där även intresse och kunskap har betydelse. I flera utredningar har dessutom t.ex. idrott ansetts vara förenad med risker, i synnerhet på grund av risken för spel som gjorts upp på förhand.

Förenklade åtgärder bedöms i fråga om de penningspel som avses i paragrafen vara möjliga på förordningsnivå i synnerhet på grund av den låga risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, men även på grund av att lagens tillämpningsområde i Finland är mera omfattande i fråga om penningspel än direktivets obligatoriska tillämpningsområde. Inte heller tillgängliga riskbedömningar visar att det skulle finnas några särskilda risker i anslutning till de penningspel som enligt förslaget ska omfattas av förenklade åtgärder. Tillämpningen av förenklade åtgärder får dock inte leda till att kunden inte identifieras alls i sådana fall när tröskelvärdet på 2 000 euro enligt penningtvättslagen överskrids som separata betalningar eller betalningar som har samband med varandra.

6 §

I paragrafen föreskrivs det om förordningens ikraftträdande.

4. Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft i enlighet med 6 § den x xx 2018.