

Valtiovarainministeriö
Toimitus sähköpostilla seuraaviin osoitteisiin:
valtiovarainministerio@vm.fi
mia.aronen.vm.fi

Lausuntopyynnön diaarinumero: VM008:00/2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI PANKKI- JA MAKSUTILIEN VALVONTAJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

OP Ryhmä kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja pyytää kunnioittaen, että alla olevat OP Ryhmän esiin tuomat asiat otetaan huomioon lain jatkovalmistelussa.

Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

OP Ryhmä pitää lähtökohtaisesti kannatettavana lakiesityksiä, jotka edistävät talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa. Viranomaiskyselyiden sähköistäminen ja viidennen rahanpesudirektiivin implementoiminen kansallinen täytäntöönpano pitäisi kuitenkin selvästi pitää erillään toisistaan. Viranomaiskyselyitä tehdään myös paljon muillakin perusteilla kuin rahanpesun estämiseksi.

Alla on nostettu esille sellaisia kohtia, jotka mielestämme kaipaavat vielä lisäselvitystä ja täsmentämistä.

Laaja-alaisen työryhmän perustaminen valmistelun tueksi

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän perustamista sekä myös viidennen rahanpesudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa varten tulisi mahdollisimman pikaisella aikataululla perustaa laaja-alainen asiantuntijatyöryhmä, jonka näkemysten pohjalta esitystä tulisi vielä merkittävästi kehittää ja täsmentää. Esityksen valmistelua ei tulisi tehdä vain virkamies-työnä, vaan siihen tulisi osallistua laajasti edustajia ilmoitusvelvollisista yhteisöistä sekä valvonta- ja muista viranomaisista. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, kuinka laajoja ja merkittäviä toimintamalli- ja järjestelmämuutoksia uusi sääntely aiheuttaa eri toimijoille ja kuinka pitkä aika em. muutosten toteuttamiseksi tulisi varata. Esityksessä tulisi myös huomattavasti laajemmin arvioida sääntelyssä valittujen keinojen hyötyjä ja tehokkuutta suhteessa sääntelyvaateista aiheutuviin kustannuksiin. Esitys tulisi jatkovalmistelun jälkeen vielä lähettää uudelle lausuntokierrokselle ennen hallituksen esityksen jättämistä eduskunnalle. Erityisesti tietosuojakysymyksiin tulee tarkemmin palata, kun valmistelu etenee.

Kansallinen lisäsääntely tietojoukon laajentamiseksi ei ole tarpeellista

Viides rahanpesudirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tietojenhakujärjestelmiä, joiden avulla voidaan tunnistaa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on IBAN-tunnisteisen maksutilin, pankkitilin tai tallelokeron haltija tai jolla on määräysvalta

tiliin tai tallelokeroon. Tarvittavat tiedot määritellään yksityiskohtaisesti artiklassa 32 a kohdassa 3. Näitä tietoja ovat mm. tilinumero sekä tilin avaamis- ja sulkemispäivä. Huomioitavaa on, että tietoja varsinaisista tilitapahtumista ei direktiivi edellytä sisällytettäväksi kyseiseen järjestelmään.

Lakiesityksessä on toimitettavien tietojen joukkoa laajennettu huomattavasti siitä, mitä viides rahanpesudirektiivi edellyttää. Kansallisena lisäsääntelynä on lisätty lakiesityksen 4 §:n kohdat 5–7, jotka edellyttävät yksityiskohtaisia tietoja pankkitiliin liitetystä maksuvälineistä, tiedot luotoista ja niiden vakuuksista sekä yleinen toteamus muista tiedoista. Kohtaa on hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa avattu siten, että se tarkoittaa esimerkiksi sijoitusvarallisuuteen liittyviä tietoja. Lisäksi kohdassa 3 veloitetaan toimittamaan tilin saldo- ja tapahtumatiedot jopa useiden vuosien ajalta. Huomattavaa on, että missään verrokimaista ei edellytetä näin laajaa velvollisuutta toimittaa tietoja sähköisesti.

Esitetyllä ratkaisulla on tarkoitus tukea muiden viranomaisten tiedonsaantia ja korvata ns. manuaaliset viranomaiskyselyt sähköisellä tiedonhaulla, mitä voidaan lähtökohtaisesti pitää kannatettavana tavoitteena pitkällä aikavälillä. Sähköisen tiedonhakuprosessin rakentaminen lyhyellä aikataululla kuitenkin aiheuttaa luottolaitoksille huomattavia kustannuksia ja valtavaa työmäärää. Lakiesityksessä mainitut tiedot sijaitsevat luottolaitoksen järjestelmä-ratkaisuista jopa sadoissa eri järjestelmissä, joista tietojen noutaminen tarkoittaa useiden eri sisäisten rajapintojen rakentamista, ennen kuin luottolaitos voi tarjota ulkoista rajapintaa viranomaisten käyttöön. Sähköisen tiedonhakuprosessin toteuttaminen on eri asia kuin pelkän rajapinnan rakentaminen.

Esitys ei myöskään kohtelee tasapuolisesti kaikkia finanssimarkkinoilla toimijoita, sillä esityksessä annetaan suhteellisuusperiaatteeseen vedoten pienille toimijoille poikkeuksia, kun taas isoilta toimijoilta edellytetään laajaa tietojen tarjoamista. Periaate on ristiriidassa esimerkiksi huoltovarmuuden kanssa, johon jokainen toimija joutuu osallistumaan. Pienemmille toimijoille annettavilla erivapauksilla saattaa olla vaikutuksia rahapesun estämisen tehokkuuteen. Myös valvutuneet kuluttajat voivat tarkoituksella valita asiakkuuden sellaiseen luottolaitokseen, jonka ylläpitämiin tileihin viranomaisella ei ole suoraan käyttöyhteyttä.

Edellä esitetyn perusteella OP Ryhmä katsoo, että sähköiseen tiedonhakuprosessiin liitettävien tietojen joukkoa tulee rajoittaa ja kansallisesta lisäsääntelystä tulee tässä vaiheessa pidättäytyä. Tältä osin kiinnitämme huomiota myös siihen, että nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan (s.27) ”EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä.” Tietojoukkoa voidaan viranomaisten tarpeiden mukaan jatkossa laajentaa porrastetusti siten, että toimijoilla olisi enemmän aikaa tehdä järjestelmämuutoksia ja suunnitella uusia järjestelmiä niin, että tiedonhakuprosessin toteutus voidaan ottaa huomioon.

Pankeilla tulee olla oikeus veloittaa kohtuulliset kustannukset kyselyistä

OP Ryhmä kannattaa lähtökohtaisesti manuaalisten viranomaiskyselyiden korvaamista sähköisellä järjestelmällä, mutta ottaen huomioon siihen liittyvän valtavan tietomäärän, tulee luottolaitosten saada kohtuullinen korvaus niistä kustannuksista, joita tiedonhakuprosessin perustaminen ja ylläpitäminen sekä jatkossa jatkuvat kyselyt luottolaitoksille aiheuttavat. Nyt lakiesityksessä on lähdetty siitä, että tiedot tulee toimittaa täysin maksutta.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu, että suuren luottolaitoksen tilitiedustelujen sähköistämisen hinta olisi noin 300 000 – 1 000 000 euroa. Kustannusarvioissa on oletettu, että tiedonhakuprosessissa käytettäisiin hyödyksi Verohallinnon tekemää työtä ISO 20022 -standardin suhteen. Koko toimialalle aiheutuvien kustannusten määräksi on arvioitu miljoonista euroista kymmeniin miljooniin euroihin. OP Ryhmän käsityksen mukaan

kustannukset on arvioitu liian pieniksi ja yhdelle luottolaitokselle aiheutuvat kustannukset saattavat olla moninkertaiset arvioon nähden¹.

Viranomaisten tekemät kyselyt aiheuttavat alkuinvestointienkin jälkeen merkittäviä kustannuksia luottolaitoksille², jotka joutuvat vastaamaan mm. kyselyistä aiheutuvista kustannuksista, järjestelmän toimivuudesta ja ylläpidosta. Esityksessä on todettu, että kyselyiden määrän odotetaan lisääntyvän jatkossa, koska sähköinen järjestelmä helpottaa huomattavasti kyselyiden tekemistä.

Edellä esitetyn perusteella OP Ryhmä esittää, että luottolaitoksille annetaan mahdollisuus periä kyselyistä laissa säädettyä kohtuullista hintaa, jotta kustannukset eivät jää jatkossa pelkästään luottolaitosten kannettavaksi.

Tiedonhakuprosessien rakentamisen aikataulu on epärealistinen

Kuten aiemmin on jo tuotu esille, soveltamisalan laajennuksesta johtuvan valtavan tietomassan sisällyttäminen tiedonhakuprosessiin aiheuttaa luottolaitoksille suuria kustannuksia ja rajapintojen rakentamiseen on varattava riittävästi resursseja. Lakiesityksessä on edellytetty, että rajapinnat olisivat valmiita heinäkuuhun 2020 mennessä³.

Rahoitus- ja tilitietojen käyttöä koskevan direktiivin⁴ valmistelu on vielä kesken, eikä sen lopullisesta sisällöstä ole siten vielä varmuutta tässä vaiheessa. Lisäksi direktiivissä ehdotetaan 26 kk:n siirtymäaikaa muutoksille.

OP Ryhmän näkemyksen mukaan voimaantuloaika on epärealistinen ja lain voimaantulon jälkeen luottolaitoksille jää liian vähän aikaa teknisten järjestelmämuutosten tekemiseen. OP Ryhmän arvion mukaan osa rajapinnoista on mahdollista saada valmiiksi esitetyn mukaisesti, mutta kattavan tiedonhakuprosessin rakentaminen kaikkine esitetyine tietoineen on mahdotonta. Samanaikaisesti luottolaitokset rakentavat esimerkiksi PSD2 -direktiivin edellyttämiä rajapintoja, kansallista luottamusverkostoa uusine rajapintoineen ja valmistautuvat saavutettavuusdirektiivin vaatimiin mittaviin muutoksiin kaikkien verkko- ja mobiilipalveluiden osalta. Tämän vuoksi esitämme, että alkuvaiheessa toteutetaan vain rahanpesudirektiivin vaatimat välttämättömät muutokset ja etenkin kansalliset laajennukset (kohdat 5-7) suunnitellaan toteutettavaksi vasta selvästi myöhemmässä vaiheessa riittävällä siirtymäajalla, kun kaikki asiaan vaikuttavat direktiivit on saatu valmiiksi.

Viranomaisen tulee ottaa vastuu tiedustelun oikeusperusteesta

Luottolaitokset veloitetaan esityksessä luovuttamaan pankkialaisuuden alaista tietoa viranomaisille tarjoamalla näille sähköisen tiedonhakuprosessin. Lakiesityksen 4 §:n mukaan viranomaisen on yksilöitävä se säännös, jonka nojalla se pyytää tietoa. Kun tietopyyntöihin on vastattu manuaalisesti, ovat luottolaitokset pystyneet tarkistamaan viranomaisen oikeuden tietojen saantiin, mikä ei sähköisessä tiedonhakuprosessissa ole enää mahdollista. Vastuu tällöin järjestelmän lainmukaisesta käytöstä jää täysin viranomaiselle itselleen.

¹ Tämän tyyppisen järjestelmäratkaisun rakentaminen edellyttää mm. seuraavia toiminnallisuuksia: käyttöoikeushallinta viranomaispyynnöille, pyytäjän ja pyynnön lainmukaisuuden todentaminen, pyyntöjen loki ja tallennus, tietojen haku lukuisista eri järjestelmästä, eri laitealustoilta ja eri tietokannoista, kerättyjen tietojen käsittely (esim. PCI DCC vaatimukset) ja muotoilu ISO standardin mukaiseen muotoon ja toimitus noudettavaksi, tietojen salausta ja pakkaus, vastausten loki ja tallennus, toimihenkilön selvittelytyövälineet kyselyihin ja niiden vastauksiin liittyvien kyselyiden selvittämiseksi, pyyntöjen raportointi sisäisesti ja ulkoisesti, asiakastestiympäristö pyyntöjä tekevien viranomaisjärjestelmien testaamiseksi ennen käyttöönottoa ja muutoksien todentamiseksi ja mahdollisesti pyyntöjen laskutus.

² Näitä ovat mm. uusien järjestelmäkomponenttien ylläpito, tiedot sisältävien järjestelmien muutokset ja vaihdot sekä viranomaisen tietosisältötarpeiden muutokset.

³ Yksityiskohtaisten perustelujen sivulle 63 on ilmeisesti jäänyt virheellinen tieto toteutusajankohdasta tammikuuna 2020

⁴ COM(2018) 213 final

Viranomaisten tiedonsaantioikeuden sisältö vaihtelee huomattavasti viranomaisesta toiseen, mikä saattaa johtaa monimutkaisiin järjestelmiin, jos tiedonsaantioikeutta rajoitetaan järjestelmien avulla. Lakiesityksen perusteluihin tulisi erikseen kirjata, että viranomainen vastaa kaikissa tapauksissa siitä, että sillä on lakisääteinen oikeus pyytää ja saada kysymänsä tiedot eikä luottolaitoksen tehtävänä ei ole tarkistaa viranomaisen toimivaltaa. Tullin osalta on vastaava todettu 5 § perusteluissa. Lisäksi tietojen luvaton katselu ja käyttö tulee sanktioida riittävän tehokkaasti ja viranomaisten tulee järjestelmällisesti valvoa järjestelmän käyttöä väärinkäytösten estämiseksi.

Kansaneläkelaitokselle ehdotetaan pääsyä sähköisen tiedonhakupääasiassa erilaisten etuuksien myöntämistä varten. Viranomaisten tiedonsaantioikeudet pankkisalaisuuden alaisiin tietoihin perustuvat yleistä hyvää turvaavan toiminnan mahdollistamiseen, kuten rikosten selvittämiseen. Mikäli tarve tiedoille on kuitenkin asiakkaan oma etu kuten toimeentulotuen saaminen, pitäisi jatkossakin vastuu tietojen luovuttamisesta säilyttää asiakkaalla itsellään. Myöskään KELA:n tukipäätösmenettelyn automatisoiminen (s. 56) ei pitäisi aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia luottolaitoksille. PSD2 vaatii pankkeja rakentamaan rajapinnat, joiden kautta kolmannet palveluntarjoajat voivat asiakkaan suostumuksella noutaa tilitietoja. Näin tilitietojen sähköiselle toimittamiselle syntyy markkina ja myös viranomaiset voisivat hyödyntää markkinoilla tarjolla olevia ratkaisuja. Näillä perusteilla OP Ryhmä pyytää kriittisesti tarkastelemaan Kansaneläkelaitoksen tarvetta päästä mukaan sähköiseen tiedonhakupääasiassa.

Tilien tosiasialliset omistajat myös luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden käyttöön

OP Ryhmä esittää, että tässä yhteydessä selvitettäisiin, voitaisiinko myös luotto- ja vakuutuslaitoksille antaa pääsy järjestelmään tilien tosiasiallisten omistajien ja käyttöoikeuden haltijoiden osalta, jotta ne pystyisivät omalta osaltaan entistä tehokkaammin estämään rahanpesua ja terrorismin rahoitusta. Tilin omistajaa ja käyttöoikeuden haltijaa koskevien tietojen sekä niihin liitetyn tilinumeron avulla on mahdollista rikastaa nykyisiä analytiikkamalleja niin, että luotto- ja vakuutuslaitokset voisivat tarvittaessa pysäyttää suoritukset, jos ne herättävät epäilystä verrattuna aiemmin annettuihin tietoihin tai linkitettyyn johonkin ulkoisiin lähteisiin (esim. pakotelistat tai tosiasiallisen edunsaajan listaukset). Toiminta edellyttäisi luotto- ja vakuutuslaitosten pääsyä järjestelmään. Käytön valvonnasta voisi vastata Finanssivalvonta ja sille voitaisiin antaa esim. oikeus myöntää valvottavilleen rekisterin hyödyntämisoikeus terrorismin ja rahanpesun estämiseen liittyviin toimiin, kun erikseen määritellyt vaatimukset toteutuvat.

Toimitettava tietosisältö kaipaa tarkennuksia

Esityksessä on käytetty termiä "maksutili" kuvaamaan maksulaitoslain 5 §:ssä tarkoitettua maksutiliä. Pankkitili on taas määritelty luottolaitoksen ylläpitämäksi maksutiliksi. Maksutilille on muodostunut jo vakiintunut merkitys maksupalvelulain yhteydessä, eikä se kata kaikkia pankin tarjoamia tilimuotoja. Esimerkiksi sijoitustili ei ole maksutili. Mikäli tarkoitus on saattaa tiedonhakupääasiassa piiriin myös pankin ylläpitämät säästämisen ja sijoittamisen tilit, tulisi asia tarkentaa määritelmässä.

4 pykälän kohdassa 5 on käytetty termiä "maksuväline". Maksuvälineellä tarkoitetaan maksupalvelulain mukaan myös esimerkiksi verkkopankkitunnuksia. Kyseisessä kohdassa lienee tavoiteltu säätää "maksukorttiin" liittyvien tietojen toimittamista, jolloin käytetty termi tulee muuttaa maksukortiksi. Lisäksi tulee huomata, että maksukortin numeroa ei voida välittää esityksen mukaisesti, sillä korttimaksamisessa noudatettava PCI DSS standardi estää lähtökohtaisesti kortin numeron käsittelemisen selkokielisessä muodossa. Jos kortin numeroa käsitellään selkokielisellä, siihen liittyy standardissa tarkemmin määriteltyjä tiukkoja vaatimuksia, jotka sekä luovuttavan että vastaanottavan osapuolen tulee täyttää.

Lakiesityksessä ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, kuinka pitkältä ajalta tilitapahtumien tulee olla saatavilla sähköisessä tiedonhakujärjestelmässä. Esityksen perusteluissa todetaan, että tarve saattaa olla jopa useiden vuosien tilitapahtumille. Luottolaitokset säilyttävät tilitapahtumia vain rajoitetun ajan ja mitä vanhemmista tilitapahtumista on kyse, sitä vaikeampaa ja kalliimpaan on niiden liittäminen osaksi tiedonhakujärjestelmää. Tämän vuoksi lakiesityksessä tulee selvästi ottaa kantaa siihen, miten pitkältä ajalta tilitapahtumat tulee liittää tiedonhakujärjestelmään. OP Ryhmän näkemyksen mukaan tilitapahtumien tulisi olla mukana järjestelmässä korkeintaan kolme vuotta. Tätä vanhemmat pyynnöt voitaisiin jatkossakin käsitellä manuaalisesti erillistä maksua vastaan.

Lakiesityksen pykälässä 6 ei ole lainkaan määritelty sitä, miten usein tiedot tulee rekisteriin päivittää. Liian harvoin tapahtuva päivittäminen voi luoda toimijoiden rahanpesun mahdollistavan katvealueen. Lisäksi Tullille on annettu oikeus antaa tarkempia määräyksiä rekisteriin tallennettavista tiedoista ja niiden toimittamistavasta. Määrittelyt tulee ehdottomasti tehdä yhdessä toimialan kanssa, mistä tulisi saada maininta myös säädöstekstiin.

Pienille maksulaitoksille on 4 §:ssä annettu mahdollisuus siirtyä käyttämään Finanssivalvonnan luvalla maksulaitoksille tarkoitettua rekisteriä. Laissa tulisi antaa mahdollisuus vastavuoroisesti myös maksulaitoksille niin halutessaan hakeutua tiedonhakujärjestelmän piiriin. Esimerkiksi konserniin tai yritysryhmään kuuluvan maksulaitoksen tiedot voi olla järkevää integroida osaksi tiedonhakujärjestelmää.

Laki virtuaalivaluutan tarjoajista

OP Ryhmä kannattaa lakiesityksen mukaista lakia virtuaalivaluuttojen tarjoajista ja katsoo, että rekisteröityminen ja asiakasvarojen suojaaminen parantavat huomattavasti kuluttajien oikeuksia ja tuovat toiminnan paremmin viranomaisten valvonnan alle.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Yleiset kannanotot rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (ResL 444/2017) koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Kuten lausunnon sivulla 1 on jo tuotu esille, esitys tulisi huolellisesti valmistella laajemmalla kokoonpanolla. Esityksen laatimisen yhteydessä tulisi myös huomioida voimassa olevan lain soveltamisessa havaitut haasteet mm. kansallisesta lisäsääntelystä johtuen ja tehdä sääntelyyn em. havaintojen pohjalta tarvittavat korjaukset ja täsmennykset.

Viides rahanpesudirektiivi tuli voimaan 9.7.2018. Jäsenvaltioiden on saatettava em. direktiivi osaksi kansallista sääntelyä 10.1.2020 mennessä. Esityksen mukaisen sääntelyn olisi tarkoitus tulla kuitenkin rahanpesusääntelyn osalta voimaan jo 1.1.2019 lukien. Voimaantulon ajankohtaa määriteltäessä tulisi ottaa huomioon, että uudessa sääntelyssä valtuutetaan antamaan tarkempaa sääntelyä asetuksilla ja viranomaisohjeilla eikä vielä ole tietoa siitä, missä aikataulussa ne valmistuvat. Riittävän pitkä siirtymäajan varmistaminen on välttämätöntä myös siksi, että sekä ilmoitusvelvollisiin yhteisöihin että henkilöihin kohdistuvat sanktiot sääntelyvelvoitteiden noudattamattomuudesta ovat erittäin ankarat.

OP Ryhmä pitää erityisen tervetulleena, että viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon lisäksi esityksellä täydennetään ja täsmennetään ResL:ia sääntelyllä, jota ei ole tähän mennessä sisällytetty kansalliseen sääntelyyn neljännen rahanpesudirektiivin perusteella (esim. tosiasiallisten edunsaajien poliittinen vaikutusvalta eli PEP -status).

Valtioneuvoston asetuksella annettavat tarkemmat säännökset poliittisesti vaikutusvaltaisista kansallisesti merkittävistä ja kansainvälisten järjestöjen merkittävistä julkisista tehtävistä antavat tukea ilmoitusvelvollistenkin menettelytapoihin ja prosesseihin PEP-statuksen

tunnistamisessa. Tarkempi sääntely poliittisesti vaikutusvaltaisista tehtävistä on hyödyllistä edellyttäen, että asetustekstissä kyetään riittävään yksilöintiin ja määrittelemään erityisesti puolueissa ja muissa poliittisissa järjestöissä ja yhdistyksissä eri organisaatiotasolla olevien tehtävien poliittinen vaikutusvalta.

Erityisesti politiikan piiriin kuuluvien tehtävien määrittelyssä olisikin toivottavaa tuoda esiin, missä edellä mainitun kaltaisissa tehtävissä henkilöllä voisi olla tosiasiallisesti poliittisen vaikutusvallan väärinkäytön mahdollisuus sen perusteella kuin poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön käsite on aikanaan otettu osaksi rahanpesusääntelyä. Käytännössä juuri kotimaan politiikan piirissä toimivien henkilöiden PEP-statuksen selvittämisessä sattuu helposti yli-lyöntejä, ja asiakas voi saada PEP-statuksen tarpeettomasti, mikä on harmillista asiakkaan kannalta ja rasittaa tehostetun seurannan vaatimuksen vuoksi prosesseja ja menettelytapoja tarpeettomasti ilmoitusvelvollisissa yhteisöissä.

Myös sisäministeriölle asetetusta velvoitteesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan tehokkuuden arvioimisen yhteydessä laadittavien tilastojen yhteenvedon julkistamisesta saattaa olla hyötyä myös ilmoitusvelvollisten toiminnalle, mikäli julkistettavat yhteenvedot voidaan tehdä riittävän informatiiviksi yksityissektorin toimijoiden kannalta.

Seuraavassa OP Ryhmä esittää tarkemmat kannanottonsa esitetyistä säännösmuutoksista ottaen huomioon ehdotettujen muutosten vaikutukset ilmoitusvelvollisten menettelytapoihin ja rahanpesun torjuntaan.

ResL 3 lukuun liittyvät huomiot

- **ResL 3:1 § Asiakkaan tunteminen ja riskiperusteinen arviointi**

Esityksen mukaan säännöksiä asiakkaan tuntemisesta tulisi noudattaa myös silloin, kun ilmoitusvelvollisella on lakisääteinen velvollisuus ottaa kyseisen kalenterivuoden aikana yhteyttä asiakkaaseen tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevien merkityksellisten tietojen tarkistamista varten. Kyseinen lisäys lain 3. momenttiin on osittainen käännös V AML-direktiivin 14 artiklan 5-kohdasta, mutta esityksessä jää epäselväksi, mikä on se laki tai lakisääteinen velvollisuus, jonka velvoitteisiin ”kyseisellä kalenterivuodella” viitataan. Ehdotusta tulisi tarkentaa niin, että siitä käy selkeästi ilmi mihin sääntelyyn edellä viitataan.

Esityksessä käytetään mm. ResL 3:1 §:n kohdalla termiä ”tosiasiallinen omista- ja edunsaaja”. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko em. käsitteellä ResL 1:5 §:ssä määriteltyä tosiasiallista edunsaajaa vai jotakin muuta tahoa. Esitystä tulisi näiltä osin tämentää.

- **ResL 3:2 § Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen**

Ilmoitusvelvollisten tulee ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan varmistua ennen uuden asiakassuhteen aloittamista yhteisön tai ulkomaisen express trustin kanssa, että sen tosiasiallinen edunsaaja on merkitty 6 luvussa tarkoitettuun rekisteriin. Ehdotettu säädösteksti ei vastaa yksityiskohtaisia perusteluja. Säädöstekstin mukaan ”jos uusi asiakassuhde perustetaan 6 luvussa tarkoitetun henkilön kanssa, ilmoitusvelvollisen on varmistuttava, että henkilö on merkitty mainitussa luvussa tarkoitettuun rekisteriin”. Säädöstekstissä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan ”henkilöllä”. Lauseen ensimmäinen ”henkilö” tarkoittanee oikeushenkilöä (ResL 6:1:ssä ja mainittu yhteisö jne. tai 6:3:ssa mainittu ulkomainen express trust), mutta lauseesta ei käy ilmi se yksityiskohtaisten perustelujen ajatus, että rekisteriin pitää olla merkitty tosiasiallinen edunsaaja.

Epäselväksi jää myös, mitä tarkoitetaan sillä, että ilmoitusvelvollisen ”on varmistuttava”, että henkilö on merkitty rekisteriin, ja se onko asiakkaan rekisteriin tekemä ilmoitus tosiasialli-

sesta edunsaajastaan ehdoton edellytys asiakassuhteen avaamiselle. Esitystä tulisi täsmentää siten, että säädösteksti vastaisi esityksen perusteluita ja että siitä kävisi selkeästi ilmi sekä ilmoitusvelvollisen velvollisuudet että rekisteritiedon puuttumisen vaikutukset.

- **ResL 3:3 § Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen**

Riskiperusteiden menettelytapojen soveltaminen on EU:n IV rahanpesudirektiivin keskeinen velvoite. Riskiperusteisten menettelytapojen soveltaminen käytännössä tarkoittaa mm. sitä, että ilmoitusvelvollinen voi omaan riskiperusteiseen arviointiin perustuen ratkaista, mitkä tiedot ovat kussakin asiakassuhteessa rahanpesuriskienhallinnan näkökulmasta tarpeellisia ja välttämättömiä. Lakiehdotus näyttäisi rajaavan perusteettomasti ilmoitusvelvollisten yhteisöjen mahdollisuuksia riskiperusteiseen arviointiin. Epäselväksi jää, mitä uusia velvoitteita ilmoitusvelvollisille on ollut tarkoitus asettaa em. §:n 10) ja 11) kohtien lisäyksillä verrattuna nykytilanteeseen. Sääntelyvaade vaikuttaisi lisäävän toimijoiden kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman, että siitä on vastaavaa hyötyä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa.

ResL 3:3 § 2 momentin 6-kohdan muutoksessa viitataan lain 1:5 § 4:ssa mainittuihin henkilöihin. Kyseisessä säännöksessä mainitaan yhtenä ”henkilönä” oikeushenkilön hallitus. Tässä yhteydessä olisi perusteltua tarkentaa myös 1:5 § 4:n oikeusohjetta sen suhteen, voiko ilmoitusvelvollinen tilanteessa, jossa em. lainkohdan edellytykset tosiasialliseksi edunsaajaksi eivät täyty tai tosiasiallista edunsaajaa ei ole pystytty tunnistamaan, päättää mikä em. lainkohdassa mainituista tahoista merkitään tosiasialliseksi edunsaajaksi sen ylläpitämiin järjestelmiin.

OP Ryhmä esittää harkittavaksi, että sääntelyä muutettaisiin siten, että em. tilanteissa tosiasiallinen edunsaaja olisi toimitusjohtaja tai muu vastaavassa asemassa oleva henkilö. Hallituksen tai sitä vastaavan toimielimen jäsenten määrittäminen tosiasiallisiksi edunsaajiksi aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa ilman, että siitä olisi vastaavaa hyötyä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta.

Koska ResL 6:4 §:ssä, muualla laissa taikka lain perusteluissa ei ole otettu kantaa tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen julkisyhteisöjen osalta, tulisi ResL:n säännöksiä tässä yhteydessä täsmentää siten, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi, missä asemassa olevia henkilöitä tulee julkisyhteisöjen osalta pitää tosiasiallisina edunsaajina. Vaihtoehtoisesti OP esittää, että julkisyhteisöt lisättäisiin pörssinoteerattujen osakeyhtiöiden rinnalle tahoina, joiden osalta tosiasiallista edunsaajaa ei tarvitse tunnistaa eikä todentaa. Em. täsmennyksiä tehtäessä tulisi erityisesti arvioida sääntelyn noudattamisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa suhteessa siitä saataviin hyötyihin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä.

- **ResL 3: 13 a Euroopan talousalueen ulkopuoliseen valtioon liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus**

Uuden pykälän otsikko ei vastaa pykälän sisältöä. Pykälässä ei ole kyse kaikista ETA:n ulkopuolisista valtioista vaan nimenomaan korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioista. Ehdotammekin, että 13 a §:n otsikoksi muutettaisiin esim. ”Korkean rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin valtioihin liittyvä tehostettu tuntemisvelvollisuus”

Uuden pykälän sisältämät lisävelvoitteet ilmoitusvelvollisille jäävät monin osin epäselväksi. Epäselvyys liittyy mm. siihen, tarkoitetaanko pykälässä ilmoitusvelvollisen asiakasta tai asiakkaan sopimuskumppania, joihin pykälässä tarkoitettut toimenpiteet tulisi kohdistaa. Pykälää tulisi lisäksi selkiyttää ottaen mm. huomioon riskiperusteisen lähestymistavan soveltaminen. Pykälä lisää merkittävästi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa ja asettaa merkittäviä muutos-tarpeita tietojärjestelmille, mikä tulisi ottaa huomioon sääntelyvaateiden voi-maantuloaikaa määritettäessä.

ResL 6 lukuun liittyvät kommentit

- **ResL 6:1 § Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot**

Tosiasialliselle edunsaajalle 6:1 § 1-kohdassa asetettu velvoite tietojensa toimittamisesta omistamalleen yhteisölle on asianmukainen ja tarpeellinen. Hallituksen esityksen 228/ 2016 mukaan vähemmistö (n. 13%) yhteisöjen omistajista on oikeushenkilöitä, ja esityksen mukaan suurin osa yritysten ja yhteisöjen tosiasiallisista edunsaajista voidaan siis selvittää ja rekisteröidä varsin yksinkertaisin toimenpitein eli saattamalla rekisteriin yli 25 % omistus-osuuden tai äänimäärän omaavat luonnolliset henkilöt.

Edellä todetun perusteella ja esityksessä nyt olevan tosiasiallisia edunsaajia koskevan velvoitteen noudattamisen tehokkaaksi varmistamiseksi olisi OP Ryhmän arvion mukaan perusteltua, että tosiasiallisen edunsaajan laiminlyödessä tietojensa toimittamisen omistamalleen yhteisölle menettely olisi laissa riittävän ankarasti sanktioitu. ResL 6:5 §:ssä ilmoitusvelvollisille asetettu velvoite tehdä ilmoitus rekisteriviranomaiselle tosiasiallisten edunsaajien tiedoissa havaituista puutteista tai epä johdonmukaisuuksista tulisi poistaa. Ilmoitusvelvollisen tulisi voida luottaa rekisterissä oleviin tietoihin ja ainoastaan tilanteissa, joissa sillä olisi erityistä syytä epäillä tietojen todenperäisyyttä tai ajantasaisuutta, se tulisi velvoittaa selvittämään asiaa enemmän. Ilmoitusvelvollisten yhteisöjen poistamista esityksen 6:5 §:sta puoltavat lainsäätäjän hallituksen esitykseen (HE 228/2016) kirjattu kanta tietojen toimittamisen yksinkertaisuudesta sekä se, että rekisterin toteutusvastuu on viranomaisilla. OP:n arvion mukaan ei ole perusteltua lisätä 6:5 §:ään kirjatulla velvoitteella ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa, joka ilman ko. säännöstäkin kasvaa tämänkin sääntelyn myötä merkittävästi.

Helsingissä, 8. elokuuta 2018

OP Ryhmä

Erkki Sarsa
Edunvalvontajohtaja

Satu Wennberg
Edunvalvontapäällikkö, pankkitoiminta