

Valtiovarainministeriölle

valtiovarainministerio@vm.fi
mia.aronen@vm.fi

+358 9 5300 5170 Puhelin
+358 46 922 1457 Matkapuhelin
anu.torkkeli@nordea.com

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, VM008:00/2017

Nordea kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Ilmoitusvelvollisten oikeusturva

Rahanpesun estämiseen liittyvien velvoitteiden jatkuva laajentaminen on omiaan lisäämään ongelmia, jotka johtuvat siitä, että pankkien tehtävänä on yhtäältä mm. yhteiskunnan maksuliikenteestä huolehtiminen ja toisaalta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta. Kokonaisuus muodostuu herkästi pankkien oikeusturvan kannalta kestävämmäksi, koska maksuliikenteen hoitaminen edellyttää sujuvia ja entistä nopeampia prosesseja mutta rahanpesulain normit on muotoiltu yksiselitteisiksi siten, että pankilla voi niitä kirjaimellisesti tulkittaessa olla velvollisuus keskeyttää maksutapahtuma, kieltäytyä liiketoimesta tai irtaantua asiakassuhteesta melko usein.

Tilannetta pahentaa se, että rahanpesulain tulkintaa koskevassa viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa syyttäväviranomaiset ovat katsoneet, että ilmoitusvelvollisen velvollisuuksien täyttämiseksi ei välttämättä ole riittävää tehdä rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta, vaan lisäksi ilmoitusvelvollisen olisi tullut kieltäytyä liiketoimesta. Hallituksen esityksen 38/2018 yksityiskohtaisissa perusteluissa on 3 luvun 1 §:n osalta todettu, että ilmoitusvelvollinen voi usein jatkaa liiketoimia asiakkaan kanssa sen jälkeen, kun ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle on tehty. Oikeustilaa tulisi selkiyttää vielä entisestään toteamalla myös itse lakitekstissä, että ilmoitusvelvollinen voi jatkaa liiketoimia asiakkaan kanssa sen jälkeen, kun ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle on tehty. Joissain tapauksissa ilmoitusvelvollisen voi olla jopa mahdoton kieltäytyä liiketoimien jatkamisesta sopimusoikeudellisten velvoitteiden takia, erityisesti kun otetaan huomioon, ettei ilmoitusvelvollisella ole käytössään keinoja joilla voisi varmistua epäilyn todenperäisyydestä, mikä kuuluu viranomaisten tehtäviin.

Esitys sisältää merkittävän määrän kansallista lisäsääntelyä. Rahanpesun estämiseen liittyvien velvoitteiden laajentaminen ehdotetuilla kansallisilla lisäsääntelyillä direktiiviä tiukemmiksi on omiaan lisäämään ilmoitusvelvollisten oikeusturvaan liittyviä ongelmia vielä entisestäänkin. Kansallinen lisäsääntely on ongelmallista myös harmonisointinäkökulmasta, ja vaikeuttaa erityisesti useassa EU-maassa toimivien ilmoitusvelvollisten konsernin yhteisten menettelytapojen ja ohjeiden laatimista, joita edellytetään sekä 4. rahanpesudirektiivissä että voimassa olevassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa.

Nordean näkemyksen mukaan ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta erityisen ongelmallinen on lakiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ehdotettu 4 §:n 2 momentin 7-kohta, joka tarkoittaisi käytännössä tietosisällön laajuuden osalta sitä, että laajuus on riippuvainen siitä, mitä tietoja viranomaiset kulloinkin katsovat tarvitsevänsä. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sääntely on tarkkarajaista ja että sen sisältö ja velvoitteiden laajuus ovat ennakoitavissa.

Asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden täyttäminen edellyttää ilmoitusvelvollisilta laajamittaista henkilötietojen käsittelyä. Ottaen huomioon, että sekä rahanpesun estämistä koskevan lainsäädännön että yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voi seurata merkittävät negatiiviset seuraamukset ilmoitusvelvolliselle sekä seuraamusmaksujen että kielteisen julkisuuden muodossa, on erittäin tärkeää, että rahanpesun estämiseen liittyvä sääntely ja sen sisältämät velvoitteet ovat selkeitä ja täsmällisiä niiltä osin, kun kysymys ei ole riskiperusteisista menettelyistä, joiden laajuus riippuu ilmoitusvelvollisen omasta riskiarviosta.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskeva ehdotus on tietosisällön osalta merkittävästä direktiiviä laajempi, ja kansallisen lisäsääntelyn tarpeellisuutta tulisi jatkovalmistelussa arvioida uudelleen. Rekisterin sisältämä tai tiedonhakupöytäkirjan kautta välitettävä tietomäärä tulee olemaan valtava, joten on tarpeen myös tarkemmin määritellä, mitä tietoja ja kuinka pitkältä ajalta takautuvasti tietojen pitää olla saatavissa. Sillä on merkittävä vaikutus ilmoitusvelvollisille aiheutuviin kustannuksiin ja järjestelmävaatimuksiin.

Erityisen ongelmallinen järjestelmäkehityksen ja -muutosten kannalta on ehdotuksen 4 §:n 2 momentin 7 kohta, jonka mukaan säädettäisiin, että tilinhaltijan tai tilin käyttöoikeudenhaltijan asiakkuuteen liittyviä muita tietoja voitaisiin luovuttaa tiedonhakupöytäkirjan kautta. Ehdotuksen mukaan tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi sijoitusvarallisuuteen liittyvät tiedot. Tällainen sääntely johtaisi ilmoitusvelvollisten kannalta tilanteeseen, jossa ne eivät pysty ennakoimaan kyselyiden sisältöä ja siten velvoitteiden laajuutta. IT järjestelmiä ja ratkaisuja kehitettäessä on jo suunnitteluvaiheessa tiedettävä täsmälleen, mitä tietoja pitää toimittaa tai asettaa viranomaisien saataville. Nordea ehdottaa 7 kohdan poistamista epäselvänä ja tarpeettomana. Viranomaisilla olisi edelleen mahdollisuus saada tarvittaessa

tietoja nykyiseen tapaan kohdennetuilla pankkitiedusteluilla, mikäli tietoja tarvitaan laajemmin kuin mitä direktiivi edellyttää.

Mikäli kansallinen lisäsääntely katsotaan hallitusohjelman vastaisena välttämättömäksi, tietosisällön osalta pankki- ja maksutilien siirtyminen automaattisen tiedonvaihdon piiriin tulisi vaiheistaa siten, että ensivaiheessa kyselyiden kohteena olisivat direktiivin edellyttämät tiedot, ja vasta myöhemmässä vaiheessa tilitapahtumat ja esimerkiksi luottoja ja niiden vakuutena olevaa omaisuutta koskevat tiedot. Jatkovalmistelussa tulisi muutoinkin tarkemmin selvittää ehdotusten vaikutusta ilmoitusvelvollisille eri tietovaatimusten osalta. Erityisesti tilitapahtumien osalta tulisi vaikutuksia selvittää tarkemmin ja ottaa huomioon tapahtumien määrä ja mm. ulkomaisten tilitapahtumien ominaispiirteet. Tapahtumien määrän voitaneen arvioida olevan Suomen tasolla kymmeniä miljoonia, kun huomioidaan kaikkien pankkien tapahtumien määrä yhteensä.

Tilitapahtumien osalta hallituksen esityksessä ei ole lausuttu siitä, miten niistä mahdollisesti ilmenevien yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)) 9 artiklan mukaisten erityisten henkilötietoryhmien käsittely turvataan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9.2 artiklan g kohta edellyttää, että laissa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tämä on tärkeää sekä kansallisissa että rajat ylittävissä tietojen luovuttamistapauksissa. Jatkovalmistelussa tulisi edelleen selvittää tarkemmin ehdotusten vaikutusta henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojan näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaan luottolaitoksilla tulisi olla valmius luovuttaa tietoja järjestelmän kautta, ja maksulaitoksilla toimittaa tiedot rekisteriin, 1.1.2020. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on perustettava 32 a artiklassa tarkoitetut keskitetyt automatisoidut mekanismit viimeistään 10 päivänä syyskuuta 2020. Ottaen huomioon ehdotuksen vaikutukset järjestelmävaatimuksiin ja -kehitykseen, luotto- ja maksulaitoksille tulisi varata pidempi siirtymäaika direktiivin sallimissa rajoissa.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

Tarkempien säännösten antamista VN:n asetuksella 1:4 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettua merkittävistä julkisista tehtävistä pidän kannatettavana ja erittäin tervetulleena. Luetteloa laadittaessa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota luettelon kattavuuteen ja täsmällisyyteen.

Ehdotuksen mukaan jos 6 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin on rekisteröity vain osa oikeushenkilön hallituksen tai vastaavan päättävän elimen jäsenistä oikeushenkilöä koskevan muun lainsäädännön mukaisesti, asiakkaan tuntemistiedoista voidaan säilyttää 2 mo-

mentin 4 kohdan nojalla vain kyseisiä henkilöitä koskevat tiedot, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella. Ehdotus on erittäin kannatettava ja selkiyttää tilannetta.

Ehdotuksessa tulisi edelleen yhtenäistää vaatimuksia myös tosiasiallisista edunsaajista ja hallituksen jäsenistä säilytettävien tietojen osalta siten, että myös tosiasiallisen edunsaajan osalta syntymäaikatieto olisi riittävä silloin, kun henkilötunnus ei ilmene saatavilla olevista asiakirjoista tai rekisteritiedoista, ja kun tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyydestä ei ole epäselvyyttä. Vaatimusten yhtenäistäminen paitsi nopeuttaisi prosessia, olisi myös henkilötietojen käsittelyn osalta yleisen tietosuoja-asetuksen tietojen minimointi vaatimuksen mukainen. Henkilötietojen käsittelyn osalta yhtenäistämistä puoltaisi myös se, että hallituksen jäsenten henkilötunnukset eivät aina välttämättä ole oikeushenkilöiden edustajien tiedossa, jolloin edustajat joutuvat erikseen keräämään ne ilmoitusvelvollisen pyynnön täyttämistä varten, mikä saattaa altistaa tietosuojariskeille.

1.6.2018 voimaan tulleella muutoksella lisättiin rahanpesun ja terrorismin estämisestä annettuun lakiin oikeus hyödyntää asiakkaasta tai tämän tosiasiallisesta edunsaajasta eri tietolähteistä saatavilla olevia tietoja asiakasta koskevan riskiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi sekä tässä laissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden ja selonottovelvollisuuden täyttämiseksi. Perustelujen mukaan muutoksen taustalla on Euroopan valvontaviranomaisten yhteinen ohje rahanpesudirektiivin 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista yksinkertaistetussa ja tehostetuissa asiakkaan tuntemismenettelyssä huomioon otettavista seikoista (Joint Guidelines under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions, JC 2017 37, 26/06/2017). Perusteluissa viitataan lähteinä tuomioistuinten päätöksiin, mediassa esiintyviin tietoihin ja viranomaisrekisterin tietoihin.

Edellä mainitun Euroopan valvontaviranomaisten ohjeen mukaan asiakkaaseen tai tosiasialliseen edunsaajaan liittyviä riskitekijöitä arvioitaessa huomiota voidaan kiinnittää siihen, onko asiakkaasta tai tosiasiallisesta edunsaajasta kielteisiä uutisia tai muita merkittäviä tietoja, kuten syytöksiä rikollisesta toiminnasta tai terrorismista. Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostietojen käsittely edellyttää laintasoista säännöstä, joten se ei voi perustua toimivaltaisen viranomaisen ohjeeseen vaan käsittelystä tulee säätää lailla. Mikäli 1.6.2018 voimaan tulleen muutoksen tarkoituksena on ollut sallia yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan tarkoittamien rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely rahanpesun estämisessä ja riskitekijöitä arvioitaessa, tulisi säännöstä edelleen tämentää niin, että rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvät henkilötiedot mainitaan nimenomaisesti lakitekstissä. Säännöksen täsmentäminen on tärkeää paitsi henkilötietojen käsittelyn suojaamisen myös ilmoitusvelvollisten oikeusturvan kannalta. Sääntelyn selkeys ja täsmällisyys ovat erittäin tärkeitä, kun huomioidaan, että sekä rahanpesun estämistä koskevan lainsäädännön että yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta voi seurata merkittävät

negatiiviset seuraamukset ilmoitusvelvolliselle sekä seuraamusmaksujen että kielteisen julkisuuden muodossa.

Kansainväliset pakotteet ilmoitusvelvollisten riskienhallinnassa

YK:n ja EU:n pakotteiden lisäksi joillakin valtioilla on omia kansallisia pakotteita. Ne eivät ole Suomessa suoraan juridisesti sitovia. Näistä pakotteista tunnetuimpia ovat Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön, Office of Foreign Assets Control (OFAC), listaukset henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat tulee OFACin mukaan jäädyttää. OFAC -listat julkistetaan ko. viranomaisen omilla verkkosivuilla.

Vaikka OFAC -listaukset eivät ole Suomessa juridisesti sitovia, eikä finanssialan toimijat näin ollen ole velvollisia jäädyttämään OFAC- pakotelistoilla olevien tahojen varoja Suomessa, voidaan OFAC -listojen seuraamista pitää kuitenkin perustellusti rahanpesulainsäädännön mukaisen selonottovelvollisuuden piiriin kuuluvana tilanteena, kuten on mainittu myös Finanssivalvonnan Standardissa 2.4. Myös liiketoimen keskeyttämistä lisäselvitysten hankkimista varten voidaan perustella rahanpesulainsäädännön noudattamisella. Koska yhdysvaltalaiset pankit ovat velvollisia jäädyttämään OFAC -listalla oleville tahoille kuuluvat maksut, finanssialan toimijoiden on voitava huomioida tämä riskienhallinnassaan.

OFAC-listausten seuraaminen on riskienhallinnallisesti merkittävää myös kansainvälisen maksuliikenteen ja muiden rajat ylittävien finanssipalveluiden toimivuuden turvaamiseksi. OFAC-listausten huomioiminen riskienhallinnassa on välttämätöntä myös sen takia, että niiden seuraamatta ja noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa merkittäviä seuraamuksia finanssialan toimijoille. USA:n kansallisen lainsäädännön (USA Patriot Act) perusteella USA:n viranomaiset voivat asettaa sanktioita myös ulkomaisille rahoituslaitoksille, jotka eivät noudata OFAC-pakotteita.

Koska OFAC pakotteiden seuraaminen on tähän saakka perustunut toimijoiden omiin riskienhallinnallisiin päätöksiin ja Finanssivalvonnan Standardiin 2.4., tulisi oikeustilan selventämiseksi lisätä esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain selonottovelvollisuutta koskevaan säännökseen mahdollisuus seurata OFAC-pakotteita ja muita kansallisia pakotelistoja osana asiakkaan riskiperusteista tuntemista ja selonottovelvollisuutta. Finanssiala ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat jo hallituksen esityksen HE 38/2018 valmistelun yhteydessä ehdottaneet, että lainsäädäntöä tulisi tältä osin selventää, mutta esitykseen ei tuolloin lisätty tätä koskevaa ehdotusta. Nordea näkee oikeustilan selventämisen edelleen välttämättömäksi tältä osin.

Sen mahdollistamiseksi, että OFAC -listaukset voidaan tehokkaasti ottaa huomioon ilmoitusvelvollisten riskien hallinnassa, tulisi harkita myös luottolaitoslain muuttamista siltä osin, kun kyse on oikeudesta kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta tai irtisanoa perusmaksutili. Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n mukaan talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (444/2017) tai eräiden

Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä. Nordea ehdottaa lisättäväksi kieltäytymisperusteisiin oikeuden kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta silloin, kun se on välttämätöntä talletuspankin OFAC-listauksiin liittyvien riskien hallinnan ja sitä kautta kansainvälisen maksuliikenteen tai muiden rajat ylittävien finanssipalveluiden toimivuuden turvaamiseksi.

Nordea pitää tärkeänä pyrkimyksiä estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista sekä lisätä avoimuutta, ja ilmaisee halukkuutensa keskustella jatkovalmistelun yhteydessä lisää näkemyksistään ja sääntelyn tuomista haasteista sekä oikeusturvanäkökulmista.

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike

Laati: Anu Torkkeli

Senior Legal Counsel