

Valtiovarainministeriölle

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

+358 9 5300 5170 Puhelin

+358 46 922 1457 Matkapuhelin

anu.torkkeli@nordea.com

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, lausuntopyyntö VM003:00/2018

Nordea kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

1. Johdanto

Nordea pitää ehdotusta joiltain osin aiempaa tilaa selventävänä ja kannattaa erityisesti sitä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä annetun lain (jäljempänä käytetty myös rahanpesulainsäädäntö ja rahanpesulaki) mukaisia velvoitteita tarkastellaan Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen valossa. Ehdotusta tulisi kuitenkin edelleen joiltain osin selkiyttää, ja samalla tulisi arvioida myös joidenkin ehdotuksen ulkopuolelle jätettyjen pykälien osalta vastaavatko ne tietosuoja-asetuksen vaatimuksia mahdollisten ristiriitaisuuksien poistamiseksi. Erityisesti luotto- ja rahoituslaitosten mahdollisuutta hyödyntää asiakasta koskevaa kielteistä uutisointia ja rekisteröidä tietoja tulee edelleen täsmentää.

Nordea toteaa, että osa ehdotetuista uusista tuntemiseen liittyvistä velvoitteista saattaa vaikuttaa pieniltä ja vähämerkityksisiltä, mutta niillä saattaa olla käytännön soveltamistoiminnassa merkittäviä vaikutuksia ilmoitusvelvollisten prosesseihin. Tämän takia erityisesti niiden muutosehdotusten osalta, jotka on lisätty lausuntokierroksen jälkeen sen varmistamiseksi, että Suomen lainsäädäntö vastaisi paremmin FATF:n suosituksia, olisi tullut varata huomattavasti pidempi aika ehdotusten arvioimiseen ja niistä lausumiseen.

Rahanpesulainsäädännön muokkaaminen FATF:n suositusten mukaiseksi 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 tai irtaantua asiakassuhteesta erittäin usein. Tilannetta pahentaa se, että rahanpesulain tulkintaa koskevassa

viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa syyttäviviranomaiset ovat katsoneet, että ilmoitusvelvollisen velvollisuuksien täyttämiseksi ei välttämättä ole riittävää tehdä rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta, vaan liksäksi ilmoitusvelvollisen olisi tullut kieltäytyä liiketoimesta. Ilmoitusvelvollisen mahdollisuus arvioida ja selvittää sen palveluja käyttävän asiakkaan toimenpiteiden lainmukaisuutta on rajallinen. Epäilyttävien toimenpiteiden esiintyessä joutuu ilmoitusvelvollinen punnitsemaan epäilynsä vahvuutta ja ottamaan huomioon, että asiakkaalle saattaa aiheutua vahinkoa, jos liiketoimesta kieltäydytään aiheettoman epäilyn takia. Kieltäytyminen ei myöskään ole aina mahdollista ilmoitusvelvollisen ja sen asiakkaan aikaisempien sopimusten takia.

Oikeusturvaongelman ja maksuliikenteen aiheettomien keskeytysten varmistamiseksi lakia muutettaessa tulisi jo nyt selvittää sitä, että normaalisti ilmoitusvelvollinen voi jatkaa liiketoimia asiakkaan kanssa sen jälkeen, kun ilmoitus poliisille on tehty. Rahanpesun selvittelykeskuksella on mahdollisuus antaa ilmoitusvelvolliselle määräys liiketoimen keskeyttämisestä enintään kymmenen arkipäivän ajaksi, jos se ilmoituksen saatuaan pitää tätä aiheellisenä, taikka edellytysten täytyessä käyttää muita pakkokeinoja, esimerkiksi takavarikkoa. Tulevien lainmuutoksien yhteydessä on välttämätöntä laajemminkin arvioida lainsäädännön kokonaisuutta maksuliikenteen toiminnan ja ilmoitusvelvollisten sekä niiden työntekijöiden oikeusturvan kannalta.

2. Asiakkaan tunteminen ja riskiperusteinen arviointi

Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisen olisi keskeytettävä asiakkaan tuntemista koskevat toimet, jos ilmoitusvelvollinen perustellusti arvioi tuntemista koskevien toimien vaarantavan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen. Tällainen tilanne voisi perustelujen mukaan syntyä, jos tietojen kerääminen antaisi asiakkaalle vihjeen ilmoitusvelvollisen epäilyistä.

Nordea toteaa, että epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen vaarantuminen ei ole todennäköinen seuraus siitä, että tietojen kerääminen antaisi asiakkaalle vihjeen ilmoitusvelvollisen epäilyistä. Ilmoituksen tekeminen ja sen sisältö ovat salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluva asia, jota ei saa paljastaa asiakkaalle tai muulle henkilölle. Ilmoitus tulisi tehdä myös tällaisessa tilanteessa, koska se on salassa pidettävä tieto, jota rekisteröidyllä ei ole oikeus edes tarkastaa. Todennäköisempi seuraus siitä, että asiakas saataisi saada vihjeen epäilyistä olisi se, että asiakas keskeyttäisi liiketoimen ja toteuttaisi sen virallisen maksujärjestelmän ulkopuolella, tai että asiakas muulla tavalla peittelisi toimintaansa niin, että liiketoimen selvittäminen ja varojen jäljittäminen vaikeutuisi myöhempää poliisitutkintaa vaikeuttavalla tavalla. Tätä kohtaa tulisi selvittää niin, että säännöksestä ilmenee paremmin mitä tällä tarkoitetaan.

Nordea ymmärtää salassapitovelvollisuuden ja ns. Tipping off -kiellon tärkeyden, mutta suhtautuu varauksella sellaisten ehdottomien velvollisuuksien asettamiseen ilmoitusvelvol-

lisille, joiden noudattaminen perustuu sen arvioimiseen, mikä käsitys asiakkaalle mahdollisesti syntyy tilanteesta. Ilmoitusvelvollisille asetettavia velvollisuuksia tulisi aina arvioida kohtuullisuusnäkökulmasta sekä suhteessa niihin seuraamuksiin, joita voi aiheutua velvollisuuksien laiminlyönnistä ilmoitusvelvollisille.

Nordea ymmärtää ehdotetun säännöksen tavoitteen ja pitää sitä tavoitteen osalta sinänsä kannatettavana. Ehdotamme kuitenkin, että säännös muotoiltaisiin uudelleen niin, että ilmoitusvelvollisella on oikeus keskeyttää asiakkaan tuntemista koskevat toimet, jos tietojen kerääminen saattaisi antaa asiakkaalle vihjeen ilmoitusvelvollisen epäilyistä.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään tässä kohtaa ilmausta ”epäilyttävän liiketoimen tekemisen” ja säädöstekstissä ilmausta ”liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen”. Tämänkin takia ehdotusta on syytä tarkentaa.

3. Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen

Tietojen ajantasaisuus ja olennaisuus

Ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisen on ylläpidettävä kaikki asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot ajantasaisina ja olennaisina. Velvollisuus ajantasaisina pitämiseen viittaa kokonaisuudessaan 3 luvun 3 §:n luetteloon niistä tuntemistiedoista, jotka on säilytettävä.

Nykyisen lain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 7 kohdassa edellytetään säilytettävän henkilöllisyyden todentamisessa käytetyn asiakirjan nimi, asiakirjan numero tai muu tunnistetieto ja myöntäjä taikka kopio asiakirjasta tai jos asiakas on etätunnistettu, tiedot todentamisessa käytetystä menettelystä tai lähteistä. Nykyisen lain mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa sekä silloin, jos syntyy epäily aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuudesta tai riittävydestä, taikka jos kyse on epäilyttävästä liiketoimesta. Vaikka asiakkaan perustamisen yhteydessä henkilöllisyys olisi todettu voimassa-olevasta henkilöllisyystodistuksesta, on tavallista, että asiakkuuden keston aikana asiakas asioi käyttäen esimerkiksi vahvaa sähköistä tunnistetta. Tältä osin ehdotettu lisäys näyttäisi tarkoittavan sitä, että ilmoitusvelvollisen olisi pidettävä myös henkilöllisyystodistuksen tiedot ajantasaisina, mikä voidaan ymmärtää niin, että asiakkaalta pitäisi edellyttää uuden henkilöllisyystodistuksen esittämistä, jos aiempi asiakirja, jonka tiedot on tallennettu, on vanhentunut eikä asiakirjaa voida enää pitää ajantasaisena. Tätä ei voitane pitää tarkoituksen eikä lain tavoitteen mukaisena, joten ehdotusta on syytä tarkentaa tältä osin. Mikäli tietojen olennaisuus vaatimuksen katsotaan sisältävän rajauksen ajantasaisina pitämistä koskevaan vaatimukseen tältä osin, se on syytä tuoda selkeästi esiin.

Yhtiöjärjestys ja osoite

Ehdotuksen mukaan oikeushenkilöstä olisi säilytettävä osana tuntemista koskevia tietoja myös sen yhtiöjärjestys. Vaatimusta on perusteltu sillä, että FATF:n suosituksen 10 kohdan 9 mukaan asiakkaasta on säilytettävä nimen ja yhteismuodon lisäksi ”proof of existence”. Nordean käsityksen mukaan oikeushenkilön olemassaolon todentaminen perustuu ajantasaiseen kaupparekisteriotteeseen tai vastaavaan muuhun viranomaisen rekisteristä saatuun rekisteriotteeseen, joka selvittää oikeushenkilön olemassaolon ja oikeustoimikelpoisuuden. Näin ollen yhtiöjärjestyksen säilyttämistä ei tulisi edellyttää kaikilta oikeushenkilöiltä, erityisesti kun huomioidaan, että oikeusmuodot eivät rajoitu yhtiöihin. Lisäksi tulee huomioida, että yhtiöjärjestys on Suomessa saatavilla ajantasaisena kaupparekisteristä tarvittaessa. Yhtiöjärjestyksen säilyttämistä koskeva vaatimus tulisi joko poistaa kokonaan, tai sitä tulisi täsmentää niin, että yhtiöjärjestyksen säilyttäminen jätetään ilmoitusvelvollisten riskiperusteiseen harkintaan tarvittaessa säilytettäväksi asiakirjaksi silloin, kun sen sisällöllä on merkitystä asiakkaan tuntemiseen ja sitä voidaan pitää olennaisena tietona.

Osoitteen osalta tulisi perusteluissa korostaa sitä, että ilmoitusvelvollinen saa luottaa sen osalta virallisista tietojärjestelmistä saatuihin tietoihin, tai mikäli osoitetta ei ole sieltä saatavissa, asiakkaalta saatuihin tietoihin. Kotimaisten asiakkaiden osoitetiedot on mahdollista saada ja varmistaa suoraan Väestörekisterikeskuksen ja Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Selkiyttäminen nähdään tältä osin tarpeelliseksi sellaisen tulkinnan välttämiseksi, että asiakkailta edellytetään laskuihin tai muihin vastaaviin asiakirjoihin perustuvaa osoitteen todistamista. Tämä olisi Suomessa epätarkoituksenmukaista.

Tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot ja määritelmä

Rahanpesun estämisestä annetun lain 1 luvun 7 § sisältää yhdistyksen, säätiön, asunto-osa-
keyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosa-
keyhtiön tosiasiallisen edunsaajan määritelmän. Määritelmän mukaan edellä mainittujen oikeushenkilöiden tosiasiallisina edunsaajina pidetään asianomaiseen rekisteriin merkittyjä hallituksen jäseniä. 3 luvun 3 §:n 6 kohdan mukaan tosiasiallisten edunsaajien osalta on säilytettävä nimen ja syntymäajan lisäksi henkilötunnus. Saman pykälän kohdan 4 mukaan kaikista hallituksen jäsenistä tulee säilyttää täydellinen nimi, kansalaisuus ja syntymäaika.

Käytännössä rekisteritiedot eivät näiden oikeushenkilöiden osalta ole ajan tasalla. Kyseisiä oikeushenkilöitä koskevan lainsäädännön mukaan rekisteriin ei ole välttämätöntä ilmoittaa kaikkia hallituksen jäseniä. Koska henkilötunnuksen osalta henkilötietojen käsittelyperuste on ainoastaan niiden hallituksen jäsenten osalta, jotka on merkitty rekisteriin ja jotka siten katsotaan tosiasiallisiksi edunsaajiksi, tämä on johtanut käytännössä hankaliin tilanteisiin silloin, kun ilmoitusvelvollisen tiedossa on, että rekisterin tiedot eivät ole ajan tasalla.

Ajantasaiset tiedot hallituksen jäsenistä on mahdollista saada muista asiakirjoista, mutta kyseiset asiakirjat eivät välttämättä sisällä tietoa henkilötunnuksesta. Koska tosiasiallisen

edunsaajan määritelmä kattaa ainoastaan rekisteriin merkityt hallituksen jäsenet, joissain tilanteissa asiakkaan edustaja on kieltäytynyt toimittamasta tietoja hallituksen jäsenten henkilötunnuksesta. Rahanpesulain tarkoituksen mukaista ei voi olla säilyttää tosiasiallisen edunsaajan tietoina selvästi virheellisiä tietoja silloin, kun asiakirjoista ilmenee, etteivät rekisterin tiedot ole ajan tasalla. Tämä aiheuttaa sen, että nykyiset vaatimukset tosiasiallisen edunsaajan tietojen säilyttämisestä yhdessä edellä mainitun määritelmän kanssa johtavat käytännössä ristiriitaan tietojen olennaisuus- ja ajantasaisuusvaatimuksen kanssa.

Tätä tilannetta tulisi selkiyttää esimerkiksi niin, että yhdistyksen, säätiön, asunto-osakeyhtiön ja keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön tosiasiallisena edunsaajana voidaan pitää esimerkiksi muista asiakirjoista ilmenevää hallituksen puheenjohtajaa, jos ilmoitusvelvollisella on syytä epäillä, etteivät rekisterin tiedot ole ajan tasalla.

Nordea ehdottaa lisäksi tosiasiallisen edunsaajan tietojen säilyttämistä koskevan 3 luvun 3 §:n kohdan 6 täsmentämistä siten, että pelkkä syntymäaika olisi riittävä silloin, kun henkilötunnus ei ilmene saatavilla olevista asiakirjoista tai rekisteritiedoista, ja kun tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyydestä ei ole epäselvyyttä. Tämä vastaisi myös EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, jonka mukaan kerättävien ja säilytettävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoitukseen, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Näihin vaatimuksiin viitataan myös esityksen perusteluissa.

Ajantasaisuus vaatimuksen ulottuvuus

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaan asiakkaan tuntemista koskevia velvoitteita on noudatettava riskiperusteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että tietojen ja asiakirjojen olennaisuus sekä hankittavien tietojen laajuus voivat vaihdella asiakkuuden keston aikana, jos asiakkuuteen sisältyvä riski muuttuu. Näin ollen niitä asiakkuutta perustettaessa kerättyjä tietoja ei tulisi olla tarpeen ylläpitää ajantasaisina, joita ei voida enää pitää olennaisina. Velvollisuus ylläpitää tietoja ajantasaisina tulisi näkemyksemme mukaan rajata niihin tietoihin, jotka ovat asiakkaan tuntemiseksi kulloinkin tarpeen ottaen huomioon asiakkuuteen sisältyvä riski. Mikäli ehdotettu vaatimus ylläpitää tiedot ja asiakirjat olennaisina sisältää jo tämän ajatuksen, on riittävää, että tätä täsmennetään ehdotuksessa. Näkemyksemme mukaan tarpeettomien tietojen päivittäminen ei olisi myöskään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista.

Ehdotetussa muodossaan säännös ei määrittele ylläpitovelvollisuuden ajallista kestoja täsmällisesti. Se tulisi selkeästi rajata jatkumaan vain asiakassuhteen keston ajan.

4. Asiakasta koskevien tietojen hankkiminen, jatkuva seuranta ja selonottovelvollisuus

Ehdotuksen mukaan luotto- ja rahoituslaitos voisivat hyödyntää asiakkaasta tai tämän tosiasiallisesta edunsaajasta eri tietolähteistä saatavilla olevia tietoja asiakasta koskevan ris-

kiarvion laatimiseksi ja ylläpitämiseksi, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja tässä laissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. Muutoksen taustalla on perustelujen mukaan Euroopan valvontaviranomaisten yhteinen ohje rahanpesudirektiivin 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista yksinkertaistetussa ja tehostetuissa asiakkaan tuntemismenettelyssä huomioon otettavista seikoista.

Viitatus 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. Ohjeen mukaan ne eivät voi arviossaan nojautua ainoastaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, vaan sen on otettava huomioon myös muu saatavilla oleva tieto.

Ottaen huomioon edellä viitattu ohje sekä hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu Ruotsin sääntely Nordea esittää ehdotetun säännöksen täsmentämistä siten, että sen nojalla luotto- ja rahoituslaitokset voisivat käsitellä rikoksiin liittyviä henkilötietoja rahanpesun estämisestä annetun lain tarkoittamassa laajuudessa täyttäen yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklan vaatimukset, kun kyse on asiakkaan toiminnan ja maksujen seurannasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen havaitsemiseksi ja laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi tai henkilötietoja käytetään riskitekijänä asiakkuuteen sisältyvän riskin arvioinnissa. Tämä edellyttäisi sitä, että säännöksessä viitataan nimenomaisesti tietosuojasetuksen 10 artiklan tarkoittamiin rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn.

Yleisen tietosuojasetuksen 10 artikla edellyttää rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn osalta, että käsittely suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin kun käsittely on sallittu jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Mainittu 10 artikla edellyttää siten, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa olisi selkeä säännös, joka nimenomaisesti sallii ilmoitusvelvollisen keräävän ja käsittelevän julkisuudessa esiintyviä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja säännöksen mukaisessa laajuudessa ja jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista mainitulle käsittelylle.

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike

Laati: Anu Torkkeli

Senior Legal Counsel