

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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

VM003:00/2018

Finanssiala ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on 13.3.2018 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esitämme lausuntonamme seuraavaa.

1 Yleistä

Pidämme ehdotusta pääosin kannatettavana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (rahanpesulaki) ehdotettuja muutoksia lukuun ottamatta. Oudoksumme kuitenkin sitä, että lakimuutokset halutaan valmistella ja saattaa eduskunnan käsiteltäviksi aikataulussa, joka ei käsityksemme mukaan vastaa hyvän lainvalmistelun periaatteita ja tavoitteita.

Erityisesti edellä sanottu koskee Financial Action Task Forcen (FATF) suositusten tulkintoihin perustuvia muutosehdotuksia. Suositukset annettiin vuonna 2012 ja ne olivat keskeisimpänä perusteena EU:n ns. neljännelle rahanpesudirektiiville, joka Suomessa pantiin täytäntöön viime kesänä voimaan tulleella rahanpesulailla.

Direktiivillä pyrittiin varmistamaan FATF:n suositusten johdonmukainen toimeenpano EU:n alueella. Tiedossamme ei ole, että muut jäsenvaltiot olisivat edes maa-arvioiden paineesta ryhtyneet äkkinäisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin yksittäisten suositusten sisällyttämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön. Nähdäksemme olisikin arvioitava, onko direktiivin tasoa pidemmälle meneviä ja vain vain FATF:in suosituksiin perustuvia lakiehdotuksia pidettävä Sipilän hallituksen ohjelman vastaisena kansallisena lisäsääntelynä.

2 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Asiakkaan tuntemista ja riskiperusteista arviointia koskevan 3 luvun 1 §:n 1 momentin osalta pykäläehdotus ja sen perustelut ovat keskenään ristiriidassa: pykäläehdotuksessa puhutaan tilanteista, joissa ilmoitusvelvollisen toimet voivat vaarantaa *epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen* tekemisen, kun taas perusteluissa kyseiset toimenpiteet voisivat vaarantaa *epäilyttävän liiketoimen* tekemisen. Kyse lienee kiireisestä valmistelusta johtuvasta epätarkkuudesta, mutta joka tapauksessa vaatimuksen sisältö on selkeytettävä. Ilmoitusvelvollisen kannalta vaatimus on ongelmallinen, koska ilmoitusvelvollisen näkökulmasta kyse on asiakkaalle syntyvien mielikuvien ennakoinnista ja arvioinnista, mikä on käytännössä lähes mahdotonta.

Asiakkaan tuntemistietoja ja niiden säilyttämistä koskevaan 3 luvun 3 §:ään

ehdotetut muutokset ovat pitkälle meneviä ja tarpeettomia. On myös huomattava, että muutokset perustuisivat vain FATF:n suosituksiin, joten niiden yhteensopivuutta esim. eurooppalaisen henkilötieto- tai tietosuojasääntelyn kanssa ei missään vaiheessa ole arvioitu.

Nykyiseen 3 §:ään ei sisälly erillistä velvoitetta tietojen ylläpidosta. Jos sellainen on tarkoitus asettaa, velvoite pitää selkeästi rajata jatkumaan vain asiakassuhteen ajan. Ehdotetussa muodossaan säännös ei määrittele ylläpitovelvoitteen ajallista kestoa täsmällisesti.

Ehdotettu velvoite ylläpitää kaikki asiakkaan liiketoimia koskevat asiakirjat on kategorinen ja irrottaa velvoitteen täydellisesti alkuperäisestä tarkoituksestaan. Asiakkaan tunteminen ei tarkoiteta kaikkia asiakasta tai asiakkaan liiketoimia koskevien tietojen tai asiakirjojen keräämistä, ylläpitämistä ja säilyttämistä, vaan tietojen hankintaa ja muita toimenpiteitä, joiden sisältö ja laajuus keskeisiltä osin määräytyy ilmoitusvelvollisen oman riskiperusteisen arvioinnin pohjalta. Ehdotettu velvollisuus on täydellisessä ristiriidassa tämän lähtökohdan kanssa.

Myös ehdotettu kategorinen velvollisuus hankkia ja arkistoida oikeushenkilön yhtiöjärjestys olisi turha. Yhtiöjärjestyksen käytännön merkitys asiakkaan tuntemiselle on vähäinen ja kotimaisten yhtiöiden osalta yhtiöjärjestykset ovat vaivattomasti saatavissa Patentti- ja rekisterihallituksen verkkopalvelusta.

Ulkomaistenkin asiakkaiden osalta kuvattu velvollisuus olisi useimmissa tapauksissa tarpeeton, mutta aiheuttaisi asiakkaalle huomattavia käännös-, notarisointi- ja muita kustannuksia. Jos velvoite nähdään ulkomaisten oikeushenkilöiden kannalta tarpeelliseksi, se tulisi rajata tehostetun tuntemismenettelyn soveltamisen tilanteisiin.

Toteutuessaan edellä mainitut ehdotukset aiheuttaisivat merkittävää manuaalista lisätyötä ja -kustannuksia sekä asiakkaille että ilmoitusvelvolliselle, eivätkä ne olisi missään järkevässä suhteessa saataviin hyötyihin, eikä niitä myöskään voida pitää Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyvien digitalisaatiotavoitteiden mukaisina.

Kotimaisten asiakkaiden osoitetiedot on mahdollista saada ja tarkistaa suoraan Väestörekisterikeskuksen ja Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Tilanteissa, joissa asiakkaan tietoja ei kyseisistä rekistereistä löydy, ilmoitusvelvollisen tulee voida luottaa asiakkaalta saatuihin tietoihin ja pidämme tärkeänä, että tämä tulkinta kirjattaisiin lakiehdotukseen tai sen perusteluihin.

Asiakasta koskevien tietojen hankkimista, jatkuvaa seurantaa ja

selonottovelvollisuutta koskevan 3 luvun 4 §:ään ehdotetut muutokset ovat ilmoitusvelvollisten kannalta oikeansuuntaisia, mutta tulkintamme mukaan riittämättömiä. Jotta säännös mahdollistaisi rikostuomioihin ym. liittyvien henkilötietojen käsittelyn, säännöksessä tulisi nimenomaisesti viitata yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan tarkoittamiin rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn.

Haluamme lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että lain 1 luvun 4 §:n 16 kohdassa oleva rahoituslaitoksen määritelmä kattaa vain henkivakuutustoimintaa tarjoavat vakuutusyrietykset. Pidämmekin välttämättömänä, että säännöksen soveltamisalaa

laajennetaan niin, että kaikki vakuutuslaitokset (mm. myös työeläke- ja vahinkovakuutusyrietykset) tulevat sen piiriin.

Vakuutustuotteisiin liittyvää erityistä tunnistamisvelvollisuutta koskevan 3 luvun 5 §:n osalta haluamme myös kiinnittää huomiota edellä viitattuun rahoituslaitoksen määritelmään. Säännöksen mukaan luotto- ja rahoituslaitoksen on selvitettävä, onko henki- tai muun sijoitusvakuutuksen edunsaaja poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö (PEP) viimeistään silloin, kun maksu suoritetaan tai silloin, kun vakuutus siirretään kokonaan tai osittain.

Pidämme tarkoituksenmukaisena, että sama mahdollisuus laajennettaisiin koskemaan myös vahinkovakuutusta, työeläkevakuutusta, lakisääteistä tapaturmavakuutusta sekä muita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta selvästi sijoitusvakuutuksia vähäriskisempiä vakuutuslajeja. Tällöin niissä tilanteissa, joissa se ylipäätään on tarpeen, asiakkaan mahdollinen PEP-asema voitaisiin selvittää korvauksen maksamisen yhteydessä.

Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttämistä ilmoitusvelvollisen puolesta koskevan 3 luvun 7 §:n osalta korostamme, ettei ilmoitusvelvolliselta voida edellyttää, että se omin toimin kykenisi tunnistamaan korkeariskiset valtiot, vaan näiden tietojen täytyy tulla viranomaisten puolelta.

Kirjeenvaihtajasuhteisiin liittyvää tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevassa 3 luvun 12 §:ssä todetaan, ettei luotto- tai rahoituslaitos saa aloittaa tai jatkaa kirjeenvaihtajasuhdetta sellaisen laitoksen kanssa, joka on pöytälaatikkopankki tai jonka tilejä pöytälaatikkopankit voivat käyttää. Ilmaisuu ”pöytälaatikkopankit voivat käyttää” on epämääräinen ja sen sijaan tulisi käyttää esimerkiksi muotoilua ”joka on pöytälaatikkopankki tai joka hyväksyy asiakkaikseen pöytälaatikkopankkeja”.

Läpikukutilien osalta käsityksemme on, että voimassaolevat säädökset tulkintakäytäntöineen vastaavat FATF:n suosituksia, emmekä pidä lisäsääntelyä tältäkin osin tarpeellisenä.

Määräyksenantovaltuutta koskevan 9 luvun 6 §:n nojalla Finanssivalvonta ja aluehallintovirasto voisivat antaa määräyksiä valvomansa ilmoitusvelvollisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimittamistavasta Finanssivalvonnalle ja aluehallintovirastolle. Nähdäksemme olisi riittävää, että tiedot riskiarviointien tapaan olisivat Finanssivalvonnan ja aluehallintoviraston saatavilla pyydettäessä. Säännöllisten raportointivelvoitteiden asettaminen lisää turhaa byrokratiaa ja kustannuksia ilmoitusvelvollisille sekä kuormittaa myös viranomaisia.

Muihin rahanpesulakiin esitettäviin muutoksiin ei meillä ole edellä esitetyn lisäksi huomautettavaa.

3 Lait luottolaitostoiminnasta annetun lain ja maksupalvelulain muuttamisesta

Lakeihin ehdotetaan kirjattavaksi kiellot tarjota asiakkaille nimettömiä tilejä. Nähdäksemme nykyiset lakimme tulkintakäytäntöineen vastaavat FATF:n suosituksia, emmekä pidä lisäsääntelyä tarpeellisenä. Katsomme kuitenkin, että ehdotus voi selkeyttää tilannetta yleisemmällä tasolla, joten emme vastusta ehdotettuja muutoksia.

4 Muut lakiesitykseen sisältyvät muutosehdotukset

Meillä ei ole lausuttavaa lakiesitykseen sisältyvistä teknisluonteisista muutosehdotuksista Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin sekä eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettuun lakiin.

5 Tosiasiallisia edunsaajia koskevan sääntelyn täsmentäminen

Rahanpesulain 1 luvun 5 ja 7 §:ssä säädetään tilanteista, joissa oikeushenkilön hallitusta, toimitusjohtajaa tai vastaavassa asemassa olevaa henkilöä on pidettävä tosiasiallisena edunsaajana. Käytännössä säännös on osoittautunut vaikeatulkintaiseksi, minkä vuoksi tilannetta tulisi selkiyttää esimerkiksi niin, että yhdistyksen, säätiön, asunto-osakeyhtiön, keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön tai muun oikeushenkilön tosiasiallisena edunsaajana voitaisiin pitää hallituksen sijaan sen puheenjohtajaa.

FINANSSIALA RY

Päivi Pelkonen