



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

VM003:00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on lisätä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa muun muassa siten, että Finanssivalvonnalla olisi mahdollisuus hyödyntää tehtäviensä suorittamiseksi Harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (RESL) tehtäisiin useita, pääosin teknisiä muutoksia. Esityksessä on myös otettu huomioon EU:n yleinen tietosuoja-asetus, minkä johdosta luottolaitoslakiin, sijoituspalvelulakiin ja maksulaitoslakiin lisättäisiin säännökset väärinkäytösrekistereistä.

Finanssivalvonta lausuu asiassa seuraavaa.

1 FivaL:n muutosehdotukset

Velvoitteidenhoitoselvitysten yleinen hyödyntäminen

Finanssivalvonta pitää kannatettavana, että se voisi jatkossa hyödyntää velvoitteidenhoitoselvityksiä finanssimarkkinoilla toimivien luonnollisten henkilöiden (omistajien ja johtoon kuuluvien) luotettavuusarvioinneissa sekä oikeushenkilöiden toimilupa- ja rekisteröintimenettelyissä. Finanssivalvonta kuitenkin korostaa pääosin EU-lähtöisen finanssimarkkinasääntelyn keskeistä lähtökohtaa, jonka mukaan Finanssivalvonnan valvottavien on ensisijaisesti itse arvioitava niiden johdon, omistajien ja henkilökunnan sopivuutta, luotettavuutta ja hyvämaineisuutta. Tätä periaatetta noudatetaan toimilupaa myönnettäessä aina toimiluvallisen toiminnan mahdolliseen päättymiseen saakka. Tästä syystä Finanssivalvonta saa sekä toimilupavaiheessa että toiminnan aikana toimijoilta nykyisen sääntelyn perusteella tietoja oman arviointinsa pohjaksi. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan velvoitteidenhoitoselvityksen tietoja voidaan käyttää näin saatujen tietojen varmistamiseen sekä esimerkiksi monimutkaisissa omistajakontrolliselvityksissä yrityskytöjen selvittämiseen.

Finanssivalvonta toteaa, että EU-sääntelyssä on myös asetettu luotettavuus- ja omistajakontrolliarviointia koskevat vaatimukset. Finanssivalvonnalla on velvollisuus tehdä oma arviointinsa näissä puitteissa. Koska



sääntely on pitkälti harmonisoitu EU-tasolla, ei arvioinnin sisällölle tule asettaa kansallisesti lisävaatimuksia.

Finanssivalvonnan rekisteröimät toimijat kuuluvat osin muihin finanssimarkkinoilla toimiviin (FivaL 5 §). Pääsääntöisesti rekisteröitymisedellytyksiin on tällä hetkellä, vaihtoehtorahastojen hoitajia lukuun ottamatta, asetettu luotettavuusarviointi. Rekisteröityneiden toimijoiden on ilmoitettava Finanssivalvonnalle tietojen muutoksista, mutta niille ei sääntelyssä ole asetettu yhtä mittavia toiminnan järjestämiseen liittyviä velvoitteita kuin toimilupavelvollisille.

Finanssivalvonta toteaa, että velvoitteidenhoitoselvitykset tulisivat finanssisektoria koskevien eri säädösten johdosta toimimaan siten finanssimarkkinoilla lähinnä täydentävänä tietolähteenä. Velvoitteidenhoitoselvitysten käyttämisen vaikutukset (tehokkuus, hallinnollisen taakan keventäminen) eivät siten tule olemaan vastaavat kuin muilla viranomaisilla, jotka käyttävät palvelua.

Velvoitteidenhoitoselvitysten hyödyntäminen markkinoiden väärinkäytön valvonnassa

FivaL 3 §:n mukaan Finanssivalvonnan tehtävänä on muun muassa valvoa rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskua ja niillä tapahtuvaa kaupankäyntiä. Tältä osin valvonnan kohderyhmänä ovat kaikki rahoitusvälineillä kauppaa käyvät yhteisöt ja luonnolliset henkilöt. Finanssivalvonnan markkinoiden väärinkäyttöön ja viitearvoasetuksen valvontaan liittyvästä erityisestä tietojensaantioikeudesta säädetään FivaL:n 21 §:ssä. Finanssivalvonta katsoo, että sillä tulisi olla oikeus saada valvottavien ja muiden finanssimarkkinoilla toimivien lisäksi tietoja myös FivaL:n 21 §:ssä mainittujen henkilöiden osalta.

Lisäksi Finanssivalvonta esittää, että ehdotettuun FivaL 20 b §:ään lisättäisiin Finanssivalvonnan oikeus saada tietoja arvopaperimarkkina-alaissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden valvomiseksi. Tämä oikeus mahdollistaisi tietojen saamisen muun muassa huomattavien omistus- ja ääniosuuksien ilmoittamisen ja tarjousvelvollisuuden valvontaa varten. Finanssivalvonta esittää myös, että ehdotettuun FivaL 20 b §:n 3 momenttiin lisättäisiin 6) kohta, joka mahdollistaisi yleisemmän tietojen saannin finanssimarkkinoiden vakauden, sijoittajan- ja asiakkaansuojan ja vakuutettujen etujen turvaamiseksi ja markkinoiden väärinkäytön estämiseksi.

2 RESL:n muutosehdotukset

Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuus

Finanssivalvonta esittää, että ehdotetusta RESL:n 9 luvun 6 §:stä poistetaan viittaus FivaL:n 3 §:n 3 momentin 3-5 kohtiin tarpeettomana. Pykälän näissä kohdissa mainitut tehtävät eivät liity Finanssivalvonnan suorittamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontaan. Säännös voisi kuulua seuraavasti:



Finanssivalvonta voi antaa määräyksiä valvomansa ilmoitusvelvollisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimittamistavasta Finanssivalvonnalle.

Keskitetty yhteyshenkilö

Voimassa olevan RESL:n 3 luvun 14 §:ssä säädetään nk. keskitetystä yhteyshenkilöstä. Säännöksen mukaan maksulaitoslaissa tarkoitetun maksulaitoksen ja sähkörahayhteisön, joka tarjoaa maksupalvelua tai sähköisen rahan liikkeeseenlaskua Suomeen ETA-valtion alueelta sivuliikettä perustamatta edustajan välityksellä, on nimettävä keskitetty yhteyshenkilö. Keskitetty yhteyshenkilö vastaa maksulaitoksen tai sähkörahayhteisön lukuun RESL:ssä säädettyjen vaatimusten noudattamisesta ja asiakirjojen ja tietojen toimittamisesta Finanssivalvonnalle. Pykälään ehdotetaan säädettäväksi toinen momentti, jossa säädettäisiin velvoitteista, joita keskitetylle yhteyshenkilölle voitaisiin asettaa.

Sääntelyn taustalla on neljännen rahanpesudirektiivin jäsenvaltioille antama optio edellyttää keskitettyä yhteyshenkilötoimintoa edellä todetuilta yhteisöiltä. Direktiivissä annetun mandaatin mukaisesti eurooppalaiset valvontaviranomaiset ovat antaneet komissiolle ehdotuksensa tekniseksi standardiksi (Regulatory Technical Standard, RTS), jossa määritellään jäsenvaltioita sitovasti ne olosuhteet, joissa yhteyshenkilön nimeämistä voidaan edellyttää ja ne tehtävät, jotka yhteyshenkilölle voidaan asettaa. Lisäksi RTS antaa optiota hyödyntäville jäsenvaltioille mahdollisuuden asettaa yhteyshenkilölle seuraavia lisävelvoitteita: rahanpesuilmoitusten tekeminen isäntävaltion rahanpesun selvittelykeskukselle, rahanpesun selvittelykeskuksen tietopyyntöihin vastaaminen sekä yhteisön liiketoimien jatkuvan seurannan järjestämisen isäntävaltiossa.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan on epäselvää, vastaako keskitetty yhteyshenkilöä koskeva pykäläkokonaisuus neljännen rahanpesudirektiivin ja aiheesta annetun RTS-luonnoksen sääntelykokonaisuutta. RTS-luonnoksen 3 artiklassa annetaan tarkat rajat sille, milloin isäntävaltio voi edellyttää keskitetyn yhteyshenkilön nimittämistä – voimassaolevassa RESL:n 3 luvun 14 §:ssä säädetään, että keskitetty yhteyshenkilö on nimettävä aina. Artikloissa 4 ja 5 on puolestaan määritelty keskitetyn yhteyshenkilön tehtävät. Koska RTS tullaan antamaan komission asetuksena, nämä kriteerit ovat suoraan sovellettavia ja jäsenvaltioita sitovia. Artikla 6 puolestaan mahdollistaa lisätehtävien määräämisen keskitetyille yhteyshenkilölle, ja tämän artiklan implementointi on isäntävaltion harkinnassa.

Edellä sanottu huomioiden Finanssivalvonta ehdottaa harkittavaksi, tulisiko RESL:n 3 luvun 14 §:ää muuttaa vastaamaan RTS:ää kaikilta osin niin, että pykälässä viitataan RTS:n noudattamiseen sitovilta osin, ja kansallisessa harkinnassa olevista keskitetyille yhteyshenkilölle asetettavista lisätehtävistä säädetään pykälässä.



Tässä yhteydessä Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös RESL:n 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1 c) alakohtaan, jossa säädetään lain soveltamisesta *"toimilupavalvottavaa vastaavan ulkomaisen yhteisön Suomessa toimivaan edustajaan, jos yhteisö tarjoaa Suomessa palveluita sivuliikettä perustamatta"*. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan olisi syytä tarkastella, tulisiko lain soveltamisalan kohdistua edustajan sijasta ulkomaiseen yhteisöön, joka tarjoaa Suomessa palveluita sivuliikettä perustamatta edustajan välityksellä. Velvoite keskitetyn yhteyshenkilön nimeämiselle on RESL:ssä säädetty ulkomaiselle yhteisölle. Samalla tavoin olisi ajateltavissa, että RESL:n muutkin velvoitteet koskisivat nimenomaan ulkomaista yhteisöä, jolle kotivaltion viranomaisen on myöntänyt luvan tarjota palveluja rajan yli Suomeen sivuliikettä perustamatta. ETA-alueen maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen Suomessa toimivat edustajat ovat usein muita elinkeinonharjoittajia kuin finanssipalvelujen tarjoajia, ja edustajat toimivat ulkomaisen päämiehensä nimissä ja lukuun hyödyntäen päämiehensä AML/CFT-prosesseja ja menettelyjä. Edustajilta ei edellytetä Suomessa omaa finanssipalvelujen tarjoamiseen liittyvää toimilupaa tai rekisteröintiä. Ulkomaisen yhteisön kotivaltion valvoja ilmoittaa Finanssivalvonnalle, että yhteisö tarjoaa palveluja Suomessa valitsemiensa edustajien välityksellä. Edellä esitetty huomioiden Finanssivalvonta esittää, että valtiovainministeriö arvioi RESL:n soveltamisalapykälän muutostarvetta.

3 EU:n yleinen tietosuoja-asetus

Väärinkäytösrekisteri

Luottolaitoslakiin, sijoituspalvelulakiin ja maksulaitoslakiin lisättäisiin säännös väärinkäytösrekisteristä. Aiemmin luottolaitosten, rahoituslaitosten ja sijoituspalveluyritysten oikeus pitää yllä väärinkäytösrekisteriä on perustunut tietosuojalautakunnan lupaan. Finanssivalvonta pitää ehdotusta perusteluna.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi luottolaitoslain 15 lukuun uusi 18 a § väärinkäytöksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Sen 6 momentin mukaan *"Rekisteröidylle on ilmoitettava väärinkäytösrekisteriin merkittyjen tietojen käytöstä päätöksenteossa sekä siitä, mistä rekisteristä väärinkäytöstiedot ovat peräisin ja milloin ne on hankittu, jos luoton epääminen tai muu rekisteröidylle kielteinen päätös johtuu väärinkäytösrekisterissä olevista tiedoista."* Ehdotetun lainkohdan perustelujen mukaan "Momentissa mainittaisiin esimerkkinä luoton epääminen sellaisena kielteisenä päätöksenä, joista olisi annettava tieto rekisteröidylle luottolaitoksen asiakkaalle tai asiakkaaksi aikovalle. Listaus ei kuitenkaan olisi tyhjentävä, vaan säännös voisi soveltua muihinkin tilanteisiin, kuten esimerkiksi kieltäytymiseen tilin avaamisesta. Asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin ja luottolaitoksen kieltäytymisperusteista säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 §:ssä."

Finanssivalvonta katsoo, että perustelujen tekstiviittaus luottolaitoslain 6 §:ssä säädettyihin kieltäytymisperusteluihin jättää avoimeksi sen, miten 6 §:ää ja uutta 18 a §:ää tulisi yhdessä tulkita. Finanssivalvonnan mielestä



lainkohtaa tai sen perusteluja tulisi täsmentää sen selventämiseksi, onko perusmaksutilihakemuksen hylkääminen siihen liittyvine maksupalvelui-
neen yhä mahdollista ainoastaan 6 §:ssä säädetyillä perusteilla vai sääde-
täänkö 18 a §:ssä uusi peruste peruspankkipalveluista kieltäytymiselle.
Finanssivalvonnan käsityksen mukaan, huomioon ottaen perusmaksutilidi-
rektiivin tavoitteen ja lain 6 §:n ehdottoman sanamuodon perusteluineen,
väärinkäytösrekisteritiedot eivät voi sellaisenaan olla peruste kieltäytyä
peruspankkipalveluiden myöntämisestä.

Lakiteknisenä huomiona Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, tulisiko
luottolaitoslakiin ehdotettujen muutosten johdosta myös ulkomaisia luotto-
laitoksia koskevaa luottolaitoslain 18 luvun 6 §:ää muuttaa (Suomessa
olevat sivuliikkeet). Vastaava arviointi tulisi tehdä myös sijoituspalvelu-
laissa ja ulkomaisen maksulaitoksen toiminnasta Suomessa annetussa
laissa säädettyjen sivuliikkeiden osalta.

Ns. kielteisen uutisoinnin käyttäminen asiakkaan tuntemisessa

Euroopan valvontaviranomaiset ovat julkaisseet riskitekijöitä koskevat yh-
teiset ohjeet.¹ Yhteisissä ohjeissa esitetään Euroopan valvontaviran-
omaisten näkemys Euroopan finanssivalvontajärjestelmässä noudatetta-
vista valvontakäytännöistä ja siitä, miten neljättä rahanpesudirektiiviä olisi
sovellettava ohjeiden kattamilla osa-alueilla. Toimivaltaisten viranomais-
ten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan ohjeita sisällyttämällä ne tar-
peen mukaan olemassa oleviin valvontakäytäntöihinsä. Myös finanssisek-
torilla toimivien valvottavien on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä
ohjeita. Finanssivalvonnan tulisi käyttää ohjeita arvioidessaan valvotta-
viensa riskiarvioiden sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämi-
sen toimintaperiaatteiden ja menettelyjen riittävyttä. Jotta Finanssival-
vonta voisi ilmoittaa aikovansa noudattaa ohjetta (ns. noudata tai selitä –
menettely), sen on varmistuttava siitä, etteivät kansallinen lainsäädäntö tai
sen omat määräykset tai ohjeet ole ristiriidassa ohjeiden kanssa. Jos Fi-
nanssivalvonta ei voi noudattaa ohjeita, on sen ilmoitettava asiasta eu-
rooppalaisille valvontaviranomaisille ja esitettävä perustelunsa noudatta-
matta jättämiselle.

Ohjeissa finanssisektorin toimijoita kehoitetaan hyödyntämään ns. kiel-
teistä uutisointia (*adverse media*) asiakasprofiilin täydentämiseksi, eli
hankkimaan lisätietoja asiakkaasta ja liikesuhteen luonteesta ja tarkoituk-
sesta etsimällä tietoa kielteisestä uutisoinnista. Ilmoitusvelvollisia ohjeiste-
taan etsimään tietoa mediasta myös arvioitaessa asiakkaan tai asiakkaan
tosiasiallisen edunsaajan mainetta sekä tehtäessä tehostettua tuntemista
koskevia toimenpiteitä korkean riskin asiakkaiden kanssa (mm. onko tie-
dotusvälineissä tai muissa merkittävissä tietolähteissä uutisoitu asiak-
kaasta kielteisesti, kuten esittämällä asiakkaaseen tai tosiasialliseen omis-
tajaan ja edunsaajaan kohdistettuja rikos- tai terrorismiväitteitä). HE-

¹ Yhteiset ohjeet, jotka koskevat yksinkertaistettua ja tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sekä teki-
jöitä, joita luotto- ja finanssilaitosten olisi tarkasteltava arvioidessaan yksittäisiin liikesuhteisiin ja satunnaisiin
liiketoimiin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä (JC 2017 37).



luonnoksen yleisperustelujen kohdissa 2.1.5 ja 3.2. käsitellään asiaa. Finanssivalvonnan näkemyksen jää kuitenkin epäselväksi, onko väärinkäytösrekistereitä koskevissa pykäläluonnoksissa mahdollistettu ohjeissa mainittu menettely eli kielteisen uutisoinnin hyödyntäminen ja tietojen rekisteröinti. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että sääntelyä selvennetään siten, että ilmoitusvelvolliset ymmärtävät oikeutensa ja velvollisuutensa tältä osin, ja että eurooppalaisille valvontaviranomaisille voidaan antaa asiantilasta oikea tieto.

Luottolaitoksen oikeus luovuttaa tietoja konsolidointiryhmän, rahoitus- ja vakuutusryhmittymän tai yhteenliittymän ulkopuolelle

Finanssivalvonta katsoo, että ehdotettu luottolaitoslain 15 luvun 18 b § ja sen yksityiskohtaiset perustelut ovat liian avoimet. Säännöksen perusteluja tulee täsmentää säännöksen ymmärrettävyyden lisäämiseksi. Perusteluissa tulisi kuvata täsmällisemmin muun muassa se, mitä pykälän soveltamisalassa mainitut "muut yhteisöt" voivat olla sekä se, mitä tietoja pykälän nojalla voidaan luovuttaa ja missä tilanteissa.

Muut lainsäädännön muutostarpeet

Finanssivalvonta toteaa, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkaa toukokuussa 2018. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan yleisemmin kartoitettu rahoitusmarkkinalainsäädäntöön tarvittavia muutoksia.² Tällaisia muutostarpeita ovat muun muassa monessa rahoitussektorin laissa olevat salassapitoa ja nk. whistleblowing-järjestelmää koskevat säännökset, joissa viitataan tietosuoja-asetuksella kumottavaan henkilötietolakiin. Myös Finanssivalvonnasta annettua lakia on muutettava tietosuoja-asetuksen johdosta. Lain 71 a §:ssä (Finanssivalvonnan whistleblowing-järjestelmä) viitataan kumottavaan henkilötietolakiin. Tietosuoja-asetuksen V luvussa säädetään henkilötietojen siirtämisestä kolmansiin maihin. Tältä osin tulisi arvioida, onko lain 71 §:ää (Finanssivalvonnan oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ETA-alueen ulkopuolisille viranomaisille) tarpeen täsmentää.

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että kyseiset lainmuutokset valmistellaan viipymättä.

FINANSSIVALVONTA


Sonja Lohse
johtava neuvonantaja


Olli Laurila
johtava lakimies

² Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi tietosuoja-asetuksen johdosta (STM090:00/2017).