



Valtionvarainministeriö

Lausuntopyyntö 19.1.2018, VM003:00/2018

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi koskee pääosin Euroopan valvontaviranomaisten teknisten sääntelystandardien ja ohjeiden huomioon ottamista Finanssivalvontaa koskevassa sääntelyssä. Esitys sisältää ehdotuksen Finanssivalvonnan mahdollisuudesta hyödyntää Harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä tehtäviensä suorittamiseksi.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (444/2017) lisättäisiin Finanssivalvonnalle oikeus antaa määräyksiä valvomalleen ilmoitusvelvolliselle tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimitustavasta Finanssivalvonnalle. Toimitettavat tiedot liittyisivät ilmoitusvelvollisen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan ja eräisiin muihin tietoihin.

Aluehallintovirasto kannattaa esitettyjä muutoksia siltä osin, kun ne ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että kansallinen lainsäädäntö vastaa sitä, mitä ylikansallinen sääntely edellyttää ja että Finanssivalvonnalla luotto- ja finanssilaitoksia valvovana viranomaisena on riittävät toimivaltuudet sille säädetyn valvontatehtävän toteuttamiseksi. Jäljempänä tässä lausunnossa esitetyin tavoin aluehallintovirasto kuitenkin katsoo, että sen rooli finanssilaitoksia rahanpesulain nojalla valvovana viranomaisena tulisi ottaa huomioon lainsäädäntömuutosten valmistelussa.

Esityksessä esitetään myös, että rahanpesulain siirtymäsäännöstä muutettaisiin siten, että aluehallintovirasto voi ylläpitää yrityspalvelurekisteriä ja valuutanvaihtorekisteriä, kunnes rekisterien tiedot voidaan liittää rahanpesun valvontarekisteriin rekisteriä koskevan lainsäädännön tullessa voimaan 1.7.2019.

Aluehallintovirasto pitää esityksellä tavoiteltua muutosta tarpeellisena, mutta katsoo myöhemmin tässä lausunnossa kuvatuin perustein, että **esitetty sääntelyratkaisu ei sellaisenaan mahdollista yrityspalvelu- ja valuutanvaihtorekisterin ylläpitoa.**

## Aluehallintoviraston rooli finanssilaitosten valvojana

Rahanpesudirektiivissä<sup>1</sup> on tehty ero luotto- ja finanssilaitoksia ja muita ilmoitusvelvollisia koskevan sääntelyn välille. Rahanpesudirektiivi edellyttää jäsenmailta monilta osin tiukempaa sääntelyä silloin, kun kyse on luotto- ja finanssilaitoksista. Lisäksi luotto- ja finanssilaitosten toiminnassa tulee ottaa huomioon nyt lausuttavana olevassa esityksessä kuvatulla tavoin Euroopan pankkiviranomaisen ohjeet ja tekniset sääntelystandardit.

Kansallisessa lainsäädännössä on päädytty ratkaisuun, jossa Finanssivalvonnan lisäksi aluehallintovirasto valvoo rahanpesudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja *finanssilaitoksia*. Valvontatoimivalta perustuu rahanpesulakiin, jonka 7 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan aluehallintovirasto valvoo muun muassa lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 14 kohdassa tarkoitettuja rahoituspalveluja tarjoavia yrityksiä. Rahoituspalveluja tarjoavalla yrityksellä tarkoitetaan muuta yritystä kuin rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettua yhteisöä ja elinkeinonharjoittajaa, joka harjoittaa yhtä tai useampaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 2–11, 13 ja 14 kohdassa tarkoitettua toimintaa sekä rahoituspalveluja tarjoavan yrityksen Suomessa toimivaa sivuliikettä.

Edellä kuvatun kansallisen sääntelyratkaisun johdosta tulisi lainsäädäntöä valmistellessa aina ottaa huomioon aluehallintoviraston asema silloin, kun kyse on rahanpesudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan 2 alakohdassa tarkoitettuja finanssilaitoksia koskevasta sääntelystä.

## Tietojenvaihdosta Harmaan talouden selvitysyksikön kanssa

Esityksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että Finanssivalvonnalla on mahdollisuus hyödyntää tehtäviensä suorittamiseksi Harmaan talouden selvitysyksikön laatimia veloitteidenhoitoselvityksiä. Veloitteidenhoitoselvitykset tulisivat käytettäväksi sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien yhteydessä, että rahanpesulaissa säädetyn valvontatehtävän suorittamisessa.

Aluehallintovirastolle on rahanpesulain 5 luvun 5 §:n 5 momentissa säädetty esityksessä ehdotettua Finanssivalvonnasta annetun lain 20 b § 1 momenttia vastaava tietojensaantioikeus. Aluehallintoviraston tietojensaantioikeus on kuitenkin rajoitetumpi kuin Finanssivalvonnalle esitetty tietojensaantioikeus. Aluehallintoviraston tietojensaantioikeus koskee ainoastaan valuutanvaihtajia ja yrityspalvelujen tarjoajia. Rahoituspalveluja tarjoavien yritysten joukko tai aluehallintoviraston valvomat toimijat yleisesti eivät kuulu aluehallintoviraston tietojensaantioikeuden piiriin. Aluehallintovirastolla on tietojensaantioikeus ainoastaan toimijan luotettavuuden selvittämiseksi tai rekisteristä poistamiseksi. Finanssivalvonnalle on esityksessä esitetty tietojensaantioikeutta muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi välttämättömien tietojen osalta.

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2015/849/EU rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin on puolestaan ehdotettu lisäystä, jonka mukaan veloitteidenhoitoseelvitys voidaan laatia tukemaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamista. Näihin tehtäviin kuuluu muun muassa velvollisuus valvoa, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä.

**Aluehallintovirasto pitää ehdotettua Finanssivalvonnan tietojensaantioikeuden laajentamista kannatettavana. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan olisi kuitenkin arvioitava, tulisiko aluehallintovirastolle säätää vastaava tietojensaantioikeus rahanpesulain valvontatehtävän suorittamiseen liittyen.**

Vastaavasti tulisi selvittää, olisiko tarpeen säätää Finanssivalvonnasta annetun lain 71 § 1 momentin 16 kohtaa vastaava Verohallinnon tietojensaantioikeus myös suhteessa aluehallintovirastoon.

### **Määräyksenantovaltuus**

Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 2 momenttiin lisättäisiin Finanssivalvonnalle valtuus antaa määräyksiä rahanpesulaissa tarkoitetuille valvottavilleen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Ehdotuksen taustalla on rahanpesudirektiivin 48 artikla, jonka 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, mukaan lukien valtuudet vaatia esittämään kaikki tiedot, joilla on merkitystä vaatimusten noudattamisen seurannassa. Artiklan 3 kohdassa edellytetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava laajemmat valvontavaltuudet luotto- ja finanssilaitosten sekä rahapalvelujen tarjoajien osalta.

Esityksessä todetaan, että lisäys on tarpeen siitä syystä, ettei Finanssivalvonnasta annetun lain 18 §:ää sovelleta kaikkiin Finanssivalvonnan rahanpesulain nojalla valvomiin finanssimarkkinoilla toimiviin.

Aluehallintovirasto pitää lisäystä tarpeellisena. Aluehallintovirasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että myös se toimii rahanpesudirektiivin tarkoittamien finanssilaitosten valvojana edellä kuvatun tavoin. **Aluehallintoviraston mukaan tulisi siten arvioida, onko luonnoksessa esitetty rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 2 momentti tarpeen ulottaa koskemaan myös aluehallintovirastoa.**

### **Väärinkäytösrekisteri**

Luonnoksessa ehdotetaan värinkäytösrekisteriä koskevien säännösten lisäämistä luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, sijoituspalvelulakiin ja maksulaitoslakiin. Muutos on luonnoksen mukaan ensisijaisesti tarpeen EU:n yleisen tietosuojasetuksen voimaantulon johdosta. Lisäksi muutos on tarpeen Euroopan pankkiviranomaisten rahanpesudirektiivin 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista yksinkertaistetuissa ja tehostetuissa asiakkaan tuntemismenettelyssä huomioon otettavista seikoista antaman ohjeen<sup>2</sup> noudattamiseksi. Ohjetta sovelletaan rahanpesudirektiivissä tarkoitettuun luotto- ja finanssilaitokseen.

<sup>2</sup> 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.

Edellä kuvatun tavoin myös aluehallintoviraston valvomiin ilmoitusvelvollisiin kuuluu rahanpesudirektiivissä tarkoitettuja finanssilaitoksia, joiden tulee toiminnassaan huomioida Euroopan pankkiviranomaisen ohjeet. **Näin ollen väärinkäytösrekisteriä koskevan lainsäädännön valmistelussa tulisi arvioida, missä määrin sitä koskevien säännösten lisääminen on tarpeen aluehallintoviraston valvomia finanssilaitoksia koskevaan lainsäädäntöön.**

Luotto- ja finanssilaitoksia valvovan viranomaisen on noudatettava Euroopan pankkiviranomaisen ohjetta arvioidessaan luotto- ja finanssilaitosten riskiarvioita sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen toimintatapoja ja menetelmiä. Esityksessä todetaan, että ohjeen mukaan asiakkaaseen tai tosiasialliseen edunsaajaan liittyviä riskitekijöitä arviotaessa huomiota voidaan kiinnittää siihen, onko asiakkaasta tai tosiasiallisesta edunsaajasta kielteisiä uutisia tai muita merkittäviä tietoja kuten syytöksiä rikollisesta toiminnasta tai terrorismista. Luotto- ja finanssilaitokset eivät saa arviossaan nojautua ainoastaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin vaan sen on otettava huomioon myös muu saatavilla oleva tieto.

Väärinkäytösrekisteriä koskeva luottolaitoslain 15 luvun 18 a pykäläluonnoksen mukaan rekisteriin ei kuitenkaan voisi tallentaa tietoa ennen kuin rikoksesta on ilmoitettu esitutkintaviranomaiselle taikka syyttäjälle. Näin ollen ilmoitusvelvollisten oikeus tallentaa rekisteriin tietoja on Euroopan pankkiviranomaisten ohjeissa esitettyä suppeampi ja esityksen perusteella jää epäselväksi, mahdollistaako esitetty sääntely tietojen tallentamisen riittävässä määrin.

## **Valuutanvaihto – ja yrityspalvelurekisteri**

Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesulain 9 luvun 8 §:n siirtymäsäännöstä muutettaisiin siten, että aluehallintovirasto ylläpitäisi yrityspalvelu- ja valuutanvaihtorekisteriä 30.6.2019 saakka.

Vanhan rahanpesulain (503/2008) nojalla aluehallintovirasto ylläpiti valuutanvaihto- ja yrityspalvelurekisteriä. Uuden rahanpesulain myötä tarkoituksena on, että valuutanvaihto- ja yrityspalvelurekisterin tiedot tulisivat osaksi lain 5 luvun tarkoittamaa rahanpesun valvontarekisteriä. Uutta rahanpesun valvontarekisteriä koskevan sääntelyn on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan vasta siirtymäajan jälkeen 1.7.2019. Näin ollen vanhan lain kumouduttua 3.7.2017 valuutanvaihtajien ja yrityspalvelun tarjoajien rekisteröinnistä ei ole laissa säädetty ennen kuin uutta rekisteriä koskevat säännökset tulevat voimaan 1.7.2019. Tämänhetkinen tilanne on ongelmallinen neljännen rahanpesudirektiivin implementoinnin, FATF:n laatimien suositusten sekä tehokkaan ja riskiperusteisen valvonnan näkökulmasta.

**Esitetty muutos valuutanvaihto- ja yritysrekisteripalveluun liittyen on aluehallintoviraston näkökulmasta erittäin tärkeä.** Rekisterien ylläpito on tarpeen, jotta aluehallintovirastolla olisi siirtymäajan aikana ajantasainen tieto alalla toimivista ilmoitusvelvollisista. Tieto on välttämätöntä tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi huomioiden erityisesti rekisteriin merkittyjen luotettavuudelle asetetut vaatimukset.

**Aluehallintoviraston käsityksen mukaan valuutanvaihto- ja yrityspalvelurekisterin ylläpito siirtymäajan aikana edellyttäisi kuitenkin sitä, että rekisteristä, sen tietosisällöstä ja rekisteröinnin edellytyksistä säädettäisiin laissa. Tällä hetkellä voimassaolevaan lainsäädäntöön - rahanpesulakiin tai muuhun lakiin - ei kuitenkaan sisälly rekisteriä, sen tietosisältöä ja rekisteröinnin edellytyksiä koskevia säännöksiä, sillä vanha laki on kokonaisuudessaan kumottu eikä uusi laki tältä osin ole voimassa.**

Ylitarkastaja



Timo Aalto

Ylitarkastaja



Viivi Jantunen

