

Valtiovarainministeriölle

valtiovarainministerio@vm.fi
kirjaamo@intermin.fi

+358 9 5300 5170 Puhelin

+358 46 922 1457 Matkapuhelin

anu.torkkeli-koskinen@nordea.com

Lausunto rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta, lausuntopyyntö VM139:00/2014

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Nordea Pankki Suomi Oyj:n (Nordea) lausuntoa yllä mainitussa asiassa. Nordea kiittää mahdollisuudesta lausua muistiosta.

1. Johdanto

Nordea pitää lainsäädäntömuutosta merkittävänä ja työryhmän esityksen tavoitetta ottaa lainsäädännössä aiempaa selkeämmin huomioon rahanpesudirektiivin riskiperusteinen lähestymistapa, erittäin tärkeänä ja kannatettavana. Tavoitteen toteutumisen edellytyksenä on, ettei muutoksella luoda mekanismeja, jotka käytännössä voivat estää riskiperusteisen lähestymistavan noudattamisen. Valmistelussa tulisi huomioida neljännen rahanpesudirektiivin riskiarvioita, yksinkertaistettua ja tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta sekä riskiperusteista valvontaa koskevat määräykset sekä niihin liittyvät Euroopan valvontaviranomaisten antamat ohjeet ja yhteinen lausunto ("joint opinion") ja huolehtia, ettei kokonaisuus käytännössä johda niin yksityiskohtaisiin säännöksiin, ettei oman toiminnan luonteen ja laajuuden huomioon ottavaa riskiperusteista lähestymistapaa voida käytännön toiminnassa noudattaa.

Neljäs rahanpesudirektiivi ja muistion mukaiset lainsäädäntöehdotukset sisältävät velvoitteita, joiden noudattaminen edellyttää laajamittaista henkilötietojen käsittelyä, jossa tulee noudattaa kansallista henkilötietolakia ja kansainvälisiä tietosuojaa koskevia määräyksiä. Sekä rahanpesun estämiseksi säädettävien velvoitteiden että ehdotettujen uusien tietosuoja säännösten rikkomisesta voi seurata toimijoille merkittäviä hallinnollisia seuraamuksia julkisen varoituksen ja ankaran seuraamusmaksun muodossa. Mahdolliset ristiriidat näiden sääntelyjen välillä muodostaisivat toimijoille riskin siitä, että toisen sääntelyn mukaisten velvoitteiden noudattamisesta aiheutuu seuraamuksia toisen sääntelyn rikkomisesta. Jatkovalmistelussa tuleekin selvittää ehdotetun sääntelyn suhde tulevaan tietosuoja sääntelyyn ja varmistua siitä, etteivät ne ole ristiriidassa keskenään.

Neljännen rahanpesudirektiivin yhtenä tavoitteena on ollut lisätä läpinäkyvyyttä yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen omistus- ja määräysvaltarakenteissa tarkoituksena estää rikkollisten mahdollisuuksia piilottaa henkilöllisyytensä yritys rakenteen taakse. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on direktiivissä asetettu jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että

niiden alueelle kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustetut yhteisöt hankkivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan sekä varmistaa, että tietoja säilytetään yrityksen ulkopuolella sijaitsevassa keskitetyssä rekisterissä. Tämä tavoite ei Nordean näkemyksen mukaan toteudu muistion mukaisessa lainsäädäntömuutoksessa direktiivin tarkoittamassa laajuudessa ja esitys on tältä osin jopa osittain direktiivin vastainen.

Nordea pitää kannatettavana työryhmän aikomusta selvittää jatkovalmistelussa muiden EU:n jäsenvaltioiden ehdotuksia uudeksi lainsäädännöksi. Erityisesti niiden toimijoiden kannalta, joilla on toimintoja useassa EU-maassa, olisi tärkeää, etteivät lainsäädäntöratkaisut merkittävällä tavalla eroaisi toisistaan. Tätä tavoitetta tukee myös direktiiviin ja muutosehdotukseen sisältyvät määräykset konsernin sisäisistä menettelytavoista ja velvoitteesta noudattaa niitä.

Esityksen tärkeys huomioiden Nordea toivoo, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota epäjohtonmukaisuuksiin ja ristiriitaisuuksiin, joita muistiossa ja lainsäädäntöehdotuksissa esiintyy, ja jotka tekevät lainsäädäntöehdotuksista paikoitellen vaikeasti ymmärrettäviä.

2. Riskiperusteinen lähestymistapa ja riskiarviot

Neljännän rahanpesudirektiivin keskeisenä periaatteena on riskiperusteisuuden lisääminen ja Nordea pitää tärkeänä, että tämä toteutuu uudessa rahanpesulainsäädännössä. Periaatteen merkitys huomioon ottaen on tärkeää, että riskiperusteisuutta ja riskiarvioita koskevat säännökset ja velvoitteet on kirjoitettu lakiin selkeästi ja ymmärrettävästi. Tähän tulee jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota.

Ilmoitusvelvollisen riskiarviota ja siihen perustuvia menettelyjä koskevia velvoitteita on lainsäädäntöehdotuksen 2 ja 3 luvuissa. 2 luvun 3 §:n 2 momentissa ja 3 luvun 1 §:n 3 momentissa on säädetty osittain päällekkäisiä velvoitteita, joiden keskinäinen suhde ja tarkoitus jää lukijalle epäselväksi. Nordea toivoo, että lainkohtien päällekkäisyydet poistettaisiin sijoittamalla ilmoitusvelvollisen riskien arviointia sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallinnan toimintaperiaatteita, menettelytapoja sekä valvontatoimenpiteitä koskevat velvoitteet saman otsikon alle 2 lukuun. 3 luvussa säädettäväksi jäisi riskiperusteisen arvioinnin huomioon ottaminen ja vaikutus asiakkaan tuntemiseen.

3. Asiakkaan tunteminen

3.1. Asiakkaan tunteminen ja riskiperusteinen arviointi

3 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan jos joku toimii asiakkaan lukuun, ilmoitusvelvollisen tulee tunnistaa ja todentaa myös edustajan henkilöllisyys sekä varmistaa edustajan saama valtuus edustaa asiakasta.

Oikeus toimia toisen lukuun voi perustua joko lakimääräiseen edustusoikeuteen tai valtuutukseen. Lakisääteisen edustajan kuten toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen kelpoisuus perustuu tämän asemaan. Valtuutuksen kohdalla tarvitaan päämiehen vapaaehtoinen tahdonilmaisu edustussuhteen syntymiseksi. Selvyyden vuoksi teksti tulisi muuttaa muotoon ”varmistaa edustajan oikeus toimia asiakkaan puolesta”.

3.2. Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen

3 luvun 3 § vastaa pääosin voimassa olevan lain 10 §:ää. Yksityiskohtaisissa perusteissa on kyseisen lainkohdan osalta todettu, että kun asiakas on etätunnistettu käyttäen vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä, ilmoitusvelvollisella ei ole 7 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Kyseisen lainkohdan luetteloa pitäisi olla mahdollista lukea sanamuodon mukaisesti, joten siinä on välttämätöntä todeta, että kohtien 7 ja 8 tiedot ovat toisiinsa nähden vaihtoehtoiset.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista, sekä niihin liittyvien palveluiden tarjoamisesta säädetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa, jonka tavoitteena on edistää tunnistuspalveluiden tarjontaa ja sähköisten allekirjoitusten käyttöä. Kyseisen lain tavoitteen toteutumisen, palvelujen digitaalisen tarjoamisen edistämisen ja erityisesti palveluntarjoajien oikeusturvan kannalta on tärkeää, että maininta siitä, ettei 7 kohdassa tarkoitettuja tietoja tarvitse säilyttää silloin, kun asiakas etätunnistetaan vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä käyttämällä, sisällytetään perustelujen sijasta suoraan säädöstekstiin.

Tietojen säilyttämistä koskeva lainkohta sisältää sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä koskevien tietojen säilyttämistä koskevia vaatimuksia ja toisaalta edustajaa ja tosiasiallista edunsaajaa koskevia vaatimuksia. Nämä vaatimukset kohdistuvat erilaisiin asiakasryhmiin ja ovat osin toistensa poissulkevia. Säännöksen sanamuotoa olisi jatkovalmistelussa syytä tarkastella, etteivät kuhunkin asiakasryhmään liittyvät säilytysvelvoitteet olisi säädöstekstin muotoilun takia tulkinnanvaraisia.

3.3. Yhteisön tosiasiallinen edunsaaja

Yhteisön tosiasiallisen edunsaajan määritelmä on lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä. Ehdotuksen 4 momentissa todetaan, että luonnollisella henkilöllä katsotaan olevan määräysvalta oikeushenkilössä, jos sitä johdetaan yhteisesti hänen kanssaan. Lakiehdotusta ja perusteluja lukemalla jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että oikeushenkilöä johdetaan yhteisesti jonkun kanssa, joten Nordea toivoo, että tätä kohtaa täsmennetään jatkovalmistelussa.

Nordea toivoo selvennystä myös siihen, mitä kyseisen kohdan 5 momentissa tarkoitetaan niillä luonnollisilla henkilöillä, jotka käyttävät oikeushenkilössä itsenäistä päätösvaltaa.

3.4. Kolmannen osapuolen toimet asiakkaan tuntemiseksi

Kolmannen osapuolen toimista on ehdotettu säädettävän 3 luvun 7 §:ssä. Kyseisen lakiehdotuksen 8 momentin osalta on epäselvää, miltä osin kolmannen luvun määräyksiä tehostetusta asiakkaan tuntemisesta ei edellytetä noudatettavan, jos ilmoitusvelvollinen on ulkoistanut asiakkaan tuntemista koskevan tehtävän tai käyttää edustajaa, ja ulkoistetun palvelun tarjoaja tai edustaja on osa ilmoitusvelvollista.

Perustelujen mukaan uudella 8 momentilla on tarkoitettu panna täytäntöön neljännen rahanpesudirektiivin 29 artikla, jonka mukaan 4 jaksoa ei sovelleta ulkoistamiseen eikä asiamiehuhteisiin, kun ulkoistamispalvelun tarjoajan tai asiamiehen voidaan katsoa olevan osa ilmoitusvelvollista sopimussuhteen perusteella. Direktiivin 4 jaksoon on koottu määräykset kolmannen osapuolen toimista, eikä jaksoon sisälly määräyksiä tehostetusta asiakkaan tuntemisesta. Näin ollen jää epäselväksi, mitä ehdotuksen viittauksella tehostettuun tuntemiseen tarkoitetaan kolmansien osapuolten osalta.

Selvyyden vuoksi lakiteksti tulee myös muotoilla direktiiviä ja yksityiskohtaisia perusteluja vastaavasti muotoon ”ulkoistetun palvelun tarjoaja tai edustaja on osa ilmoitusvelvollista sopimussuhteen perusteella”. Viittaus sopimussuhteeseen puuttuu lakitekstistä.

3.5. Yksinkertaistettu ja tehostettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus

3 luvun yksinkertaistettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevassa 8 §:ssä ja tehostettua asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevassa 10 §:ssä viitataan 3 §:n 2 momentin nojalla suoritettuun riskiperusteiseen arvioon. Kyseisten lakiehdotuksen kohtien pykäläviittaukset tulee tarkistaa jatkovalmistelussa.

3.6. Poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt

Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön käsite laajenee kattamaan myös suomalaiset poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt. Käsitteen määritelmä on lainsäädäntöehdotuksen 1 luvun 4 §:n 1 momentin 12 kohdassa. Määritelmä on kopioitu sellaisenaan valtioneuvoston rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä antamasta asetuksesta (616/2008), joka on ehdotettu kumottavaksi.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, voidaanko asetuksen (616/2008) luetteloon sisältyviä tehtävämääritelmiä soveltaa sellaisenaan kansallisiin poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin. Määritelmissä on yleisluontoisia termejä, jotka edellyt-

tävät tulkintaa. Määritelmää tulisi tältä osin tarkastella jatkovalmistelussa uudelleen ja täsmentää siltä osin, kuin se on yhtenäisen lainsoveltamisen kannalta tarpeen.¹

4. Edunsaajarekisteri

FATF:n oikeushenkilöiden läpinäkyvyyttä ja tosiasiallista edunsaajaa koskevissa suosituksissa 24 ja 25² on tavoitteena varmistaa riittävät menetelmät, joilla pyritään estämään oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen. Suositusten mukaan jäsenmaiden tulee varmistaa, että niillä on riittävät, täsmälliset ja ajantasaiset tiedot oikeushenkilöiden ja oikeudellisten järjestelyjen tosiasiallisista edunsaajista ja määräysvallasta.

FATF:n läpinäkyvyyttä ja tosiasiallisia edunsaajia (Transparency and Beneficial Ownership) koskevan ohjeen mukaan suositus 24 edellyttää jäsenmaiden implementoivan seuraavat perustavaa laatua olevat vaatimukset läpinäkyvyyden varmistamiseksi: velvollisuus pitää tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot aina täsmällisinä ja ajan tasalla sekä varmistaa riittävät sanktiot niille oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille, jotka eivät noudata suosituksen 24 mukaista velvoitetta.³

FATF on kiinnittänyt huomiota läpinäkyvyyteen ja tosiasiallisia edunsaajia koskevan tiedon saatavuuteen esimerkiksi Norjan maa-arviossa ja todennut maa-arviota koskevan raportin osiossa 7. Legal Persons and Arrangements⁴, että eri tietolähteistä saatavat tiedot kokonaisuudessaan johtavat lopputulokseen, jossa tosiasiallisista edunsaajista on monissa tapauksissa hyvin tietoa saatavilla, mutta jos omistusketjussa on mukana ulkomaisia yhtiöitä, tiedot eivät olleet ajantasaisesti viranomaistenkaan saatavilla.⁵ Suosituksen 24 osalta Norjan arvioitiin olevan ”partially compliant”⁶.

Neljännän rahanpesudirektiivin tarkoituksena on varmistaa EU-sääntelyn yhdenmukaisuus FATF:n helmikuussa 2012 hyväksymien rahanpesun sekä terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevien kansainvälisten normien kanssa.

Neljännän rahanpesudirektiivin yhtenä tarkoituksena on myös pyrkiä estämään rikollisilta mahdollisuus piilottaa henkilöllisyytensä yritysrakenteen taakse lisäämällä läpinäkyvyyttä

¹ Esimerkkeinä voidaan mainita poliittisten puolueiden hallintoelinten jäsenet sekä vara- tai apulaisministerit, joita Suomessa vastaavat lähinnä valtiosihteerit.

² International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, February 2012, s. 22.

³ FATF Guidance, Transparency and Beneficial Ownership, October 2014, s. 16

⁴ FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014, s. 113 – 118.

⁵ FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014, Chapter 7.11., s. 116.

⁶ FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Norway, Mutual Evaluation Report, December 2014, s. 115.

yhteisöjen ja oikeudellisten järjestelyjen omistus- ja määräysvaltarakenteissa. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi direktiivi asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden varmistaa, että niiden alueelle kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustetut yhteisöt hankkivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan, mukaan lukien yksityiskohtaiset tiedot niiden hallussa olevista omistusosuuksista. Edellä mainitut tiedot tulisi direktiivin mukaan hankkia yrityksen perustietojen sekä perustamista ja laillista omistusoikeutta koskevien todisteiden lisäksi ja niitä tietoja tulisi myös pitää yllä. Direktiivissä ei ole rajattu yhteisöjen selvitysvelvollisuutta ketjutetuissa omistuksissa millään tavoin.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tiedot tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista säilytetään yrityksen ulkopuolella sijaitsevassa keskitetyssä rekisterissä täysin unionin oikeuden mukaisesti.

Ehdotetussa lainsäädäntömuutoksessa lähtökohtana yhtiön velvollisuudessa tuntea ja selvittää tosiasialliset edunsaajansa on hyödyntää kaikkia sen käytettävissä olevia tietoja edunsaajan selvittämisessä. Aktiivista selonottovelvollisuutta on kuitenkin rajattu siten, että yhtiö olisi velvollinen selvittämään omistusketjun ainoastaan seuraavaan portaaseen asti. Ehdotuksen mukaan laissa ei edellytettäisi, että aktiivinen selonottovelvollisuus ulottuisi seuraavaa porrasta pidemmälle.

Nordean näkemyksen mukaan direktiivin tavoite ei toteudu muistion mukaisessa lainsäädäntömuutoksessa direktiivin tarkoittamassa laajuudessa ja esitys on selonottovelvollisuuden rajaamisen osalta direktiivin tarkoituksen ja sanamuodon vastainen. Jos yhtiön selonottovelvollisuus on rajattu muistion mukaisesti seuraavaan portaaseen, tietoja tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista ei tulla säilyttämään keskitetyssä rekisterissä täysin unionin oikeuden mukaisesti.

Erityisen ongelmallisina Nordea pitää tilanteita, joissa oikeushenkilön omistusketju ulottuu ulkomaille, jolloin tiedot eivät olisi rekisterissä ilmoitusvelvollisten eivätkä myöskään viranomaisten saatavilla ajantasaisesti edes rekisterissä olevia tietoja yhdistelemällä, joten ne olisi saatavissa ainoastaan yhtiöltä.

Ilmoitusvelvollisilla pankit mukaan lukien on kuitenkin osana tuntemisvelvollisuutta velvollisuus selvittää tosiasiallinen edunsaaja ilman vastaavaa rajausta aktiiviseen selonottovelvollisuuteen, ja pääasiallinen tietolähde on aina yhtiö itse. Jos yhtiölle ei säädetä velvollisuutta hankkia tai ylläpitää riittäviä ja täsmällisiä tietoja tosiasiallisista edunsaajista, tietojen hankkiminen niitä pyydettyä vie aikaa, mikä aiheuttaa kustannuksia ja viiveitä palvelujen saatavuuteen, tai jopa estää palvelujen tarjoamisen yhtiölle. Sekä nykyisen lain että lainsäädäntöehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta, jos se ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia, mukaan lukien tosiasiallisen edunsaajan selvittäminen.

Nordea toivoo, että jatkovalmistelussa yhtiöiden aktiivisen selonottovelvollisuuden laajuutta harkitaan uudelleen FATF:n suositusten ja neljännen rahanpesudirektiivin tavoitteiden valossa, ja selonottovelvollisuus laajennetaan vastaamaan direktiivin sanamuotoa. Nordean näkemyksen mukaan direktiivin sanamuodon mukainen ratkaisu on ainoa keino varmistaa riittävien, täsmällisten ja ajantasaisten tietojen saanti riittävän tehokkaasti.

Riittävien, täsmällisten ja ajantasaisten tietojen tehokas saatavuus tosiasiallisista edunsaajista on tärkeää myös EU:n pakoteasetusten näkökulmasta, mikä on myös syytä huomioida jatkovalmistelussa. Varojen suora tai välillinen luovuttaminen pakotteiden kohteena olevalle henkilölle on kielletty. Välillisestä luovuttamisesta voi olla kyse esimerkiksi silloin, jos luovutuksensaajana on oikeushenkilö, josta pakotteiden kohteena oleva henkilö omistaa yli 50 % tai jossa hänellä on muulla perusteella tosiasiallinen määräysvalta. Asiaa on linjattu tarkemmin EU:n neuvoston niin sanottuihin Pakotesuuntaviivoihin vuonna 2013 tehdyssä lisäyksessä.

Jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan myös varmistettava, että yhteisöjen ja muiden oikeushenkilöiden edellytetään antavan ilmoitusvelvollisille laillista omistajaa koskevien tietojen lisäksi tiedot tosiasiallisesta omistajasta ja edunsaajasta ilmoitusvelvollisten toteuttaessa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä. Tätä velvoitetta ei sisälly muistion mukaiseen lainsäädäntöehdotukseen. Nordea pitää tärkeänä, että velvoite sisällytetään sellaisenaan uuteen lakiin.

5. Valvontaviranomaisten määräystenantovaltuus ja seuraamusten määräämisoikeus

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:ssä säännellään valtiollisten tehtävien jakamisesta. Sen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa (toimeenpanovaltaa) käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

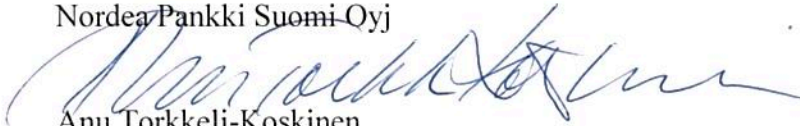
Ehdotus paitsi vahvistaa merkittävästi valvontaviranomaisten roolia valvonnassa ja merkittävien hallinnollisten seuraamusten määrääjänä, se siirtää myös lainsäädäntövaltaa valvontaviranomaisille 10 luvun 7 §:n määräystenantovaltuuden muodossa.

Määräystenantovaltuus koskee 3 luvun 1-4 §:ssä ja 7-12 §:ssä sekä 10 luvun 2 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien täyttämistä. Määräystenantovaltuus koskee näin ollen merkittävää osaa ehdotuksen keskeisistä asiakkaan tuntemiseen liittyvistä velvollisuuksista. Määräystenantovaltuus saattaa johtaa tilanteeseen, jossa eri viranomaisten antamat määräykset poikkeavat toisistaan tai ovat vaikeasti yhteen sovittavissa, mikä saattaa johtaa paitsi toisistaan poikkeaviin käytäntöihin eri toimialoilla, myös heikentää rahapesun torjunnan tehokkuutta.

Tätä tehtäväkokonaisuutta tulisi jatkovalmistelussa tarkastella uudelleen sekä perustuslain ja viranomaistoiminnan ennakoitavuuden näkökulmasta että määräysten yhteen sovittamisen näkökulmasta. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, voiko valvontaviranomais-

ten määräystenantovaltuudella olla kaventava vaikutus valvottavien mahdollisuuteen nou-
dattaa riskiperusteista lähestymistapaa.

Nordea Pankki Suomi Oyj



Anu Torkkeli-Koskinen
Senior Legal Counsel