



VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

valtiovarainministerio@vm.fi
kirjaamo@intermin.fi

VM139:00/2014

FINANSSIALAN KESKUSLIITON LAUSUNTO RAHANPESULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN MUISTIOON

Valtiovarainministeriö (VM) on 11.11.2015 pyytänyt Finanssialan Keskusliiton (FK) lausuntoa yllä mainitussa asiassa.

1 Yleistä

- 1) Työryhmän ehdottamat rahanpesusäätelyyn muutokset vaikuttavat merkittävästi finanssialan toimijoiden asemaan, minkä vuoksi lakihanke FK:n näkemyksen mukaan tulisi valmistella laajapohjaisesti ja huolellisesti. Ilmoitusvelvollisten edustajia ei työryhmässä ole ollut, mikä heijastuu muistion ja lakiehdotusten sisältöön, jotka on kirjoitettu pääosin viranomaisnäkökulmasta.
- 2) Muistioon ja lakiteksteihin sisältyy epä johdonmukaisuuksia, ristiriitaisuuksia ja suoranaisia virheitä, jotka ilmeisesti johtuvat valmistelun kiireisyydestä. Tämä haittaa paikoitellen merkittävästi muistion ja lakiehdotusten kommentointia. FK pitää tarpeellisena, että työryhmän viimeistelemä esitys lähetettäisiin vielä uudelle kommentointikierrokselle ennen hallituksen esityksen jättämistä eduskunnalle.

Jos VM näkee sen tarpeelliseksi, FK on luonnollisestikin valmis myös osallistumaan lakiehdotusten viimeistelyyn.

- 3) RESL-ehdotuksen 10. luvun 1 § 1 momentissa ja 3. luvun 7 §:n 5 momentissa viitataan konsernin sisäisiin menettelytapoihin ja toimintaan konserniympäristössä. FK pitää tärkeänä, että ”konsernin” sijaan lopullisessa lakiehdotuksessa käytetään ilmaisua ”konserni tai muu taloudellinen yhteenliittymä”, mikä mahdollistaa mainittujen samojen menettelytapojen ja periaatteiden soveltamisen myös esimerkiksi talletuspankkien yhteenliittymissä, vakuutusyhtiöryhmissä sekä rahoitus- ja vakuutusryhmittymissä.
- 4) FK haluaa kiinnittää VM:n huomion siihen, etteivät vahinkovakuutus tai suomalainen työeläkevakuutusala kuulu IVAMLD:n¹ soveltamisalaan. FK pitää välttämättömänä, että tämä huomioidaan uudessa RESL:ssa². FK pitää järkevänä, että niiden osalta

¹ IVAMLD = neljäs rahanpesudirektiivi

² RESL = rahanpesulaki



asiakkaan tuntemiseen liittyvä toimenpiteet, kuten velvollisuus asiakkaan poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön (PEP) aseman selvittämiseen, jätettäisiin ilmoitusvelvollisen oman riskiperusteisen arvioinnin varaan.

- 5) Ehdotetut muutokset edellyttävät merkittäviä muutoksia ilmoitusvelvollisten toimintapolitiikkoihin, -periaatteisiin ja menettelytapoihin, mikä edellyttää riittävää siirtymäaikaa. FK esittääkin, että annettavat lait tulisivat voimaan aikaisintaan 1.6.2017.

2 Taloudelliset vaikutukset

- 6) Muistiossa esitetään, ettei ehdotetuilla säännöksillä ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia rahoitussektoriin, koska ilmoitusvelvollisten menettelytapasäännöksiä asiakkaan tuntemisvelvollisuuden osalta ei esimerkiksi ehdoteta merkittävästi muutettavan verrattuna nykylainsäädäntöön.

FK:n tietojen mukaan työryhmä ei ole pyrkinyt selvittämään muutoksen aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia, eikä näin ollen ole selvää, mihin tuo arvio perustuu.

FK:n arvion mukaan kokonaisvaikutukset toimialalle nousevat miljooniin euroihin. Osa kustannuksista liittyy tietojärjestelmiin ja kaupallisiin tietopalveluihin, joiden hyödyntäminen yhä useammin on käytännössä välttämätöntä asiakkaan tuntemiseen liittyvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Merkittävä osa kustannuksista liittyy monitorointijärjestelmien tekemien havaintojen selvittämiseen sekä viranomaisten lisääntyviin tietopyyntöihin vastaamiseen. Kotimaisten PEP:ien osalta kaupallisten tietopalvelujen saatavuus on epäselvä, mutta joka tapauksessa niihin liittyvät selvitykset tulevat lisäämään manuaalista työtä ja kustannuksia merkittävästi.

- 7) FK haluaa myös kiinnittää VM:n huomiota siihen, ettei sääntelyn muutosten todellinen laajuus ole vielä tiedossa. Parhaillaan lausuntomenettelyssä olevat Eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten yksinkertaistettua ja tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevat ohjeet sisältävät lukuisia erittäin yksityiskohtaisia ja puhtaasti riskiperusteisen lähestymistavan kanssa ristiriidassa olevia vaatimuksia, joiden kustannukset voivat nousta huomattaviksi. Myös RESL-ehdotuksen 10 luvun 7 §:ään sisältyvä määräysten antovallan delegointi valvontaviranomaisille tulisi toteutuessaan aiheuttamaan arvaamattomia lisäkustannuksia.

3 Valvontaviranomaiset

- 8) Nykysääntelyn yhtenä keskeisenä ongelmana on valvonnan ja sääntelyn valikoivuus ja epäyhtenäisyys. FK:n näkemyksen mukaan tilanne ei tule parantumaan, mikäli RESL-ehdotus toteutuisi työryhmän ehdotuksen mukaisesti, vaan pikemminkin päinvastoin.



RESL-ehdotus vahvistaisi merkittävästi valvontaviranomaisten roolia paitsi valvonnassa, myös seuraamusten määrääjänä ja jopa valvottaviensa sääntelijänä. FK:n näkemyksen mukaan tehokas rahanpesun torjunta edellyttää viranomaistoiminnalta johdonmukaisuutta, tehokkuutta ja ennakoitavuutta.

Hajautetun mallin sijaan FK puoltaakin rahanpesulainsäädännön valvonnan keskittämistä yhdelle viranomaiselle. Valvonnan silpominen hallinnonalojen mukaisesti on hallinnollisesti korrekti, mutta resurssien, toiminnan tavoitteiden ja oikeusvarmuuden kannalta keho ratkaisu.

- 9) Alla tarkemmin kuvatuin perustein FK pitää myös selvänä, ettei valvovalla viranomaisella tule olla yleistä ja rajoittamatonta oikeutta antaa ilmoitusvelvollisille määräyksiä siitä, miten niiden tulee rahanpesun torjuntansa järjestää.

4 Riskiperusteinen lähestymistapa

- 10) IVAML:n kantavana periaatteena on ollut riskiperusteisuuden lisääminen ja FK pitää tärkeänä, että tämä toteutuisi myös uudessa RESL:ssa.
- 11) FK pitää välttämättömänä, että tilanteissa ja tapauksissa, joissa rahanpesuriski arvioidaan matalaksi, yksinkertaistettu tuntemismenettely säilyy aitona vaihtoehtona ja ilmoitusvelvollisella on riskiarvionsa perusteella mahdollisuus tarkemmin määrittellä, mitä toimenpiteitä yksinkertaistettu tuntemismenettely sisältää.

Erityisen tärkeänä on säilyttää mahdollisuus yksinkertaistettuun tuntemismenettelyyn nykyisen RESL:n 15 §:ssä tarkoitettujen tuotteiden sekä valtioneuvoston asetuksessa eräisiin rahoitussopimuksiin liittyvästä yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemismenettelystä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja selvittämisessä (1204/2011) tarkoitettujen rahoitussopimusten osalta.

Näissä, kuten muissakin vähäriskisissä tilanteissa, asiakkaan tuntemista koskevien vaatimusten kiristäminen olisi riskinäkökulmasta hyödytöntä ja johtaisi vain turhiin lisäkustannuksiin sekä resurssien ohjautumiseen väriin kohteisiin, mikä heikentää ilmoitusvelvollisen mahdollisuuksia valvoa riskialttiimpia kohteita.

- 12) FK:n mielestä riskiperusteisuutta koskevat 2. luvun 3 §:n ja 3. luvun 1 §:n säännökset kaipaavat selventämistä. Nykymuodossaan jää epäselväksi, mitkä velvoitteista koskevat ilmoitusvelvollisen koko toimintaa, mitkä puolestaan määrättyä tuotetta, palvelua tai vaikkapa asiakassuhdetta. Tavanomaisia finanssipalveluita asiakkaalle tarjottaessa pääsääntönä tulee olla, että yksityiskohtaisempiin selvityksiin on tarvetta vain poikkeustapauksissa.
- 13) RESL-ehdotuksen 2. luvun 3 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on laadittava 2 momentissa tarkoitettut toimintaperiaatteet, menettelytavat ja valvonta sekä seurattava ja kehitettävä niihin liittyviä toimenpiteitä. Jos ilmoitusvelvollinen on oikeushenkilö,



hallitukse[n] puheenjohtajan [...] on hyväksyttävä 2 momentissa tarkoitetut toimintaperiaatteet menettelytavat ja valvonta sekä seurattava ja kehitettävä niihin liittyviä toimenpiteitä.

FK:n käsityksen mukaan lainkohdassa kuvattu menettely ei ole yhteensopiva yritystoiminnassa yleisesti noudatettavien hallintokäytäntöjen kanssa. Tämän vuoksi FK ehdottaa, että ”hallituksen puheenjohtaja” korvataan sanalla ”ylin johto”.

5 Asiakkaan tunteminen

- 14) RESL-ehdotuksen 3. lukuun sisältyvät asiakkaan tuntemista koskevat velvollisuudet. Nämä ovat lain keskeisintä sisältöä ja kansainvälisessä tarkastelussa niiden laiminlyönti on yleisin peruste seuraamusten määräämiselle.

RESL-ehdotuksen 10. luvun 7 §:ssä valtuutettaisiin toimivaltaiset valvontaviranomaiset antamaan tarkempia määräyksiä 3. luvun 1-4 §:ssä ja 7-12 §:ssä sekä 10. luvun 2 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien täyttämistä.

FK:n näkemyksen mukaan kyseessä tosiasiallisesti on säädösvallan delegointi, jolla valvovalle viranomaiselle annetaan yleinen ja rajoittamaton oikeus antaa määräyksiä. Säännös ei edellyttäisi, että eri viranomaisten antamat määräykset olisivat jollainen tavoin yhteismitallisia tai yhteen sovitettuja. Määräykset voitaisiin myös antaa täysin yksipuolisesti ilman tarkempaa sääntelyä siitä, miten ilmoitusvelvollisilla on mahdollista tulla kuulluksi menettelyn aikana tai millä tavoin ne voisi saada muutettua tai kumottua tilanteessa, jossa määräyksen noudattaminen johtaisi kohtuuttomaan tai lainvastaiseen lopputulokseen.

RESL-ehdotuksen mukaan sama valvova viranomainen voisi edelleen arvioida antamiensa määräysten noudattamista sekä määrätä hallinnolliset seuraamukset niiden laiminlyönnistä.

FK:n käsityksen mukaan edellä kuvattu ei vastaa hyvän lainsäädännön periaatteita eikä ajatus toimivallan jaosta toteudu, vaan käytännössä valvojalle annettaisiin vapaat kädet säädellä, tulkita, arvioida ja sanktioida ilmoitusvelvollisen toimintaa. Tämän vuoksi FK esittää, että RESL-ehdotuksen 10. luvun 7 §:stä luovutaan kokonaan.

- 15) RESL-ehdotuksen 3. luvun 11 §:n 3 kohdan mukaan ilmoitusvelvollinen voi etätunnistamiseen liittyvän riskin vähentämiseksi todentaa asiakkaan henkilöllisyyden vahvaa sähköistä tunnistamista hyödyntämällä. RESL-ehdotuksen 3. luvun 3 §:n 2 momentin 7 kohdan perusteella ilmoitusvelvollisen on kuitenkin säilytettävä henkilöllisyyden todentamisessa käytetyn asiakirjan nimi, asiakirjan numero tai muu tunnistetieto ja myöntäjä taikka kopio asiakirjasta.



FK haluaa kiinnittää VM:n huomiota siihen, etteivät henkilöllisyyden todentamisasiakirjan tiedot välity ilmoitusvelvolliselle sähköisen tunnistamistapahtuman yhteydessä, minkä vuoksi säännökset ovat keskenään ristiriidassa.

FK pitää välttämättömänä, että asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen voidaan suorittaa vahvaa sähköistä tunnistamista hyödyntäen. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että RESL:n ja vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) säännökset sovitetaan yhteen niin, ettei ilmoitusvelvollisen tarvitse erikseen hankkia ja arkistoida asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa käytetyn asiakirjan tunniste- ja myöntäjätietoja tai kopioita, vaan ilmoitusvelvollinen voi luottaa siihen, että tarpeen vaatiessa kaikki nämä tiedot ovat saatavilla tunnistusvälineen myöntäjältä asiakassuhteen aikana ja sen jälkeenkin RESL:n edellyttämän ajan.

- 16) IVAML D ja RESL-ehdotus painottavat ilmoitusvelvollisen toimenpiteitä vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. FK pitää tärkeänä, että lakitekstissä tai sen perusteluissa tuotaisiin selkeämmin esille se, että
- asiakkaalla on myös asiakassuhteen kuluessa velvollisuus antaa ilmoitusvelvolliselle asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden täyttämiseksi tarpeelliset tiedot; ja
 - ilmoitusvelvollisella on velvollisuus irtisanoa tai purkaa asiakassuhde, mikäli asiakas laiminlyö tai kieltäytyy antamasta edellä mainittuja tietoja ilmoitusvelvolliselle tämän pyynnöistä huolimatta.
- 17) Viranomaisten kanssa käydyissä keskusteluissa on tuotu esille, ettei nykyinen RESL riittävän yksiselitteisesti määrittele yleisiin edunvalvojiin sovellettavia sääntöjä. Etenkin suuremmissa kaupungeissa on tyypillistä, ettei edunvalvojan määräystä anneta henkilökohtaisesti, vaan tietylle ryhmälle, joka vastaa edunvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamisesta sisäisen työnjakonsa mukaisesti.
- Käytännössä on osoittautunut epäselväksi, miten ilmoitusvelvollisen on toimittava, jotta se täyttäisi asianmukaisesti asiakkaan tuntemista koskevat velvoitteensa myös edunvalvonnassa olevien asiakkaidensa osalta. Epäselvyys vaikuttaa edunvalvonnassa olevan henkilön kaikkeen asiointiin. Todennäköistä myös on, että edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä jatkaa kasvuaan. Edellä mainituilla perusteilla FK pitää tärkeänä, että edunvalvontatilanteisiin sovellettavat asiakkaan tuntemista koskevat säännöt määritellään lain tasolla.
- 18) Yksinkertaistetun tuntemismenettelyn osalta FK haluaa kiinnittää VM:n huomiota siihen, etteivät vahinkovakuutusyhtiöt tai suomalaiset työeläkelaitokset kuulu IVAML D:n piiriin, vaan niiden asema nykyisen RESL:n mukaisina ilmoitusvelvollisina perustuu puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön. FK esittääkin, että nykyiseen RESL:iin sisältyvä mahdollisuus yksinkertaistetun tuntemismenettelyn soveltamiseen säilytetään vähintään nykyisessä laajuudessaan.



6 Poliittisesti vaikutusvaltaiset henkilöt

- 19) FK pitää valitettavana, ettei IVAML:n käsittelyn yhteydessä esille nostettu aloite kansallisesta tai EU-tasoisesta PEP-rekisteristä toteutunut. Useimmissa tilanteissa ainoa vaihtoehto PEP-aseman selvittämiseen on asian tiedusteleminen asiakkaalta itseltään, mutta saadun vastauksen todentaminen ja PEP-asemaan liittyvien tietojen ylläpitäminen on käytännössä hankalaa tai jopa mahdotonta.
- 20) FK haluaa muistuttaa, etteivät vahinkovakuutusyhtiöt tai suomalaiset työeläkelaitokset kuulu IVAML:n piiriin, vaan niiden asema nykyisen RESL:n mukaisina ilmoitusvelvollisina perustuu puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön. FK haluaa kiinnittää VM:n huomiota siihen, että:
- työeläkevakuutukset ovat lakisääteisiä ja käytännössä niitä tarjoavilla vakuutuslaitoksilla on sopimuspakko, ja sama pätee myös vahinkovakuutusyhtiöiden tarjoamiin lakisääteisiin tapaturma-, liikenne- ym. vakuutuksiin;
 - niissäkin tapauksissa, joissa vahinkovakuuttajalla periaatteessa on mahdollisuus kieltäytyä vakuutuksen myöntämisestä, kyse pääsääntöisesti on vakioehdoin myönnettävästä riskivakuutuksesta, johon liittyvä rahanpesuriski on alhainen;
 - riskivakuutusten osalta vakuutuksenottajan PEP-asema vakuutusta otettaessa ei ole rahanpesu- tai väärinkäytösriskin arvioinnin kannalta merkityksellinen tekijä, koska mahdollinen rahanpesun riski liittyy lähes yksinomaan korvauksen maksamiseen; ja
 - merkittävä osa vahinkovakuutuksista myydään sähköisissä kanavissa, joissa vakuutuksenottajan PEP-aseman selvittäminen perustuisi yksinomaan henkilön omaan ilmoitukseen.

Edellä esitetyillä perusteluilla FK katsoo, että työeläkelaitosten ja vahinkovakuutusyhtiöiden velvollisuus selvittää vakuutuksenottajan PEP-asema rajoittuisi tilanteisiin, joissa se on ilmoitusvelvollisen oman riskiarvioinnin perusteella tarpeen.

7 Tosiasialliset edunsaajat ja tosiasiallisia edunsaajia koskeva rekisteri

- 21) RESL-ehdotuksen 1. luvun 5 §:n 4 momentissa todetaan seuraavaa:
Sen lisäksi, mitä 1—3 momentissa säädetään, luonnollisella henkilöllä katsotaan olevan määräysvalta oikeushenkilössä, jos sitä johdetaan yhteisesti hänen kanssaan tai hän muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa yrityksessä.

FK:lle on epäselvää, mitä oikeushenkilön ”johtamisella yhteisesti” tässä yhteydessä tarkoitetaan.



- 22) IVAML:n III luvun 30 artiklan 2 kappaleessa todetaan yksiselitteisesti, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että näiden yhteisöjen ja muiden oikeushenkilöiden edellytetään antavan ilmoitusvelvollisille laillista omistajaa koskevien tietojen lisäksi tiedot tosiasiallisesta omistajasta ja edunsaajasta ilmoitusvelvollisten toteuttaessa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä II luvun mukaisesti”.
- FK pitää välttämättömänä, että velvoite sisällytetään sellaisenaan tulevaan rahanpesulakiin.
- 23) Työryhmän keskeisissä ehdotuksissa esitetään, ettei edunsaajarekisteriin tehdyllä merkinnällä olisi oikeutta luovaa vaikutusta tai julkista luotettavuutta.
- Tämä ei vastaa kuulemistilaisuudessa esitettyä kantaa, jonka mukaan edunsaajarekisterin tiedot rinnastuisivat oikeudelliselta luonteeltaan ja vaikutuksiltaan muihin kaupparekisterin tietoihin. FK pitää työryhmän ehdotusta toiminnallisesti kestävämmänä ja ristiriitaisena mm. valtionhallinnon digitalisaatiohankkeiden kanssa. Taloudellisesti kyse olisi sekä verorahojen että elinkeinoelämän resurssien haaskuusta.
- 24) IVAML:ssa todetaan, etteivät ilmoitusvelvolliset voi nojautua asiakkaan tuntemis- ja tunnistamisvelvollisuuksia täyttäessään vain edunsaajarekisteriin kirjattuihin tietoihin. FK:n näkemyksen mukaan tämä ei tarkoita sitä, että edunsaajarekisteri voitaisiin rakentaa jo lähtökohtaisesti epäluotettavaksi.
- Kyse on siitä, ettei ilmoitusvelvollinen voi edukseen vedota edunsaajarekisterin merkintöihin, jos se on ollut tietoinen tai sillä on ollut perusteltua aihetta epäillä rekisteritiedon paikkansapitävyyttä.
- Lähtökohtana kuitenkin tulee olla se, että ilmoitusvelvollisella on oikeus luottaa edunsaajarekisterin tietoihin ja toimia niiden pohjalta. FK pitää luontevana, että tämä oikeus on sitä laajempi, mitä vähäriskisemmästä palvelusta tai liiketoimesta on kyse.
- 25) Muistiossa puhutaan ”viranomaisille avoinna olevasta rekisterinosasta”, josta perustietojen ohella ilmenisivät luonnollisen henkilön henkilötunnus tai muu sitä vastaava tunnus ja kotiosoite. FK:n kantana on, että kyseisen rekisterinosa ei voi olla vain viranomaisten käytössä, vaan sen tulee ehdottomasti olla myös Finanssivalvonnan toimilupavaltavien ilmoitusvelvollisten käytettävissä. Muussa tapauksessa rekisterin käyttökelpoisuus heikkenee olennaisesti.
- 26) RESL-ehdotus rajaisi edunsaajarekisterin vain välittömään omistukseen, mikä on ristiriidassa IVAML:n kanssa. Lakiehdotuksista ei myöskään ilmene, millä edellytyksillä tai keinoin ilmoitusvelvollisella olisi mahdollisuus saada tietoja toisen jäsenvaltion edunsaajarekisteristä. FK:n näkemyksenä onkin, ettei RESL-ehdotus riittävällä tavalla turvaa IVAML:n tavoitteena olevaa omistus- ja määräysvaltaketjun läpinäkyvyyttä, vaan se tarjoaa yksinkertaisen keinon tosiasiallisen edunsaajuuden ja määräysvallan piilottamiseen moniportaista omistusrakennetta hyödyntämällä.



8 Tietojen luovutus viranomaisille

- 27) RESL-ehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisen olisi annettava maksutta ja viivytyksettä rahanpesun selvittelykeskukselle kaikki tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, joilla saattaa olla merkitystä epäilyn selvittämiseksi. FK pitää muotoilua liian laajana ja epämääräisenä. Finanssialan toimijoiden hallussa olevat asiakastiedot ovat ankaran salassapitovelvoitteen suojaamia ja niiden luovuttamista koskevalle pyynnölle tulee olla pätevä ja perusteltu syy.
- 28) FK haluaa kiinnittää huomiota siihen, että esim. teleoperaattorit ovat velvollisia antamaan televalvontatietoja viranomaisille vain korvausta vastaan. Lähtökohtana luonnollisestikin on, että viranomaisilla tulee olla mahdollisuus saada haltuunsa lain sallimat tiedot. FK kuitenkin näkee, että tilanteissa, joissa tietojen selvittäminen edellyttää tavanomaisesta selvästi poikkeavia toimenpiteitä ja selvityksiä, ilmoitusvelvollisilla tulee olla oikeus kohtuulliseen korvaukseen. Osaltaan tämä myös ehkäisisi tarpeettomia kyselyjä ja näin turvaisi kyselyjen kohteina olevien luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien toteutumista.

9 Rahanpesuilmoitukset, rahanpesun selvittelykeskukselle annettujen tietojen edelleen luovuttaminen ja rahanpesun selvittelykeskuksen palaute ilmoitusvelvollisille

- 29) RESL-ehdotuksen 4. luvun 2 §:n 1 momentin mukaan ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta tulee tehdä sähköisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarkoitukseen varaamaa erityistä sovellusta käyttäen. FK:n näkemyksen lakimääräisiä velvoitteita ei tule sitoa tietyn sovelluksen käyttöön. Nykyisen RESL 23 §:n 2 momentin muotoilu ”Ilmoitus tulee tehdä pääsääntöisesti sähköisesti. Erityisestä syystä ilmoitus voidaan tehdä myös muulla tavalla.” on FK:n käsityksen mukaan täysin riittävä.
- 30) RESL-ehdotuksen 7. luvun 1 §:n 1 momentin 2. kohdassa todetaan rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä olevan epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottaminen ja analysointi sekä palautteen antaminen niiden vaikutuksista. Saman lainkohdan 6. kohdassa selvittelykeskuksen tehtäviksi mainitaan lisäksi tilaston pitäminen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten ja tehtyjen liiketoimien keskeytysten lukumäärästä, tutkintaan saatettujen epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten lukumäärästä sekä tehdyistä, vastaanotetuista, evätyistä ja vastatuista tietopyynnöistä.

FK:n käsityksen mukaan edellä kuvatut velvoitteet eivät vastaa sen paremmin Financial Action Task Forcen (FATF) kuin IVAML:n asettamia odotuksia ja vaatimuksia:

- *FATF 40 Recommendations* -standardin 25. kohta:
The competent authorities should establish guidelines, and provide feedback which will assist financial institutions and designated non-financial businesses and professions in applying national measures to combat money laundering and terrorist financing, and in particular, in detecting and reporting suspicious transactions.



- IVAML:n johdantokappale 49:
Ilmoitusvelvollisten olisi saatava palautetta epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitustensa hyödyllisyydestä ja jatkotoimista siinä määrin kuin on se on mahdollista. Jotta tämä olisi mahdollista ja jotta jäsenvaltioiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmien tehokkuutta voitaisiin tarkastella, jäsenvaltioiden olisi laadittava asiaan liittyviä tilastoja ja parannettava niiden laatua. [...]
- IVAML:n artikla 46:
2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoitusvelvollisilla on käytettävissään ajantasaista tietoa rahanpesijöiden ja terrorismin rahoittajien menetelmistä sekä seikoista, joiden avulla epäilyttävät liiketoimet voidaan tunnistaa.
3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että epäilyttä rahanpesusta tai terrorismin rahoituksesta laadittavien ilmoitusten vaikutuksesta ja seurannasta annetaan tarvittaessa oikea-aikaista palautetta ilmoitusvelvollisille.

Viranomaisten antama palaute ja ennakoiva tieto on keskeisin ja usein ainoa tapa, millä ilmoitusvelvollinen voi arvioida ja kehittää omaa rahanpesun torjuntajärjestelmäänsä. FK:n näkemyksen mukaan RESL-ehdotuksen edellä kuvatut toimenpiteet eivät siihen riitä, vaan palaute-, tilastointi- ja tiedonjakomenetelmät tulee rakentaa FATF:n ja IVAML:n vaatimuksia vastaaviksi.

- 31) RESL-ehdotuksen 7. luvun 2 §:n 5 momentin mukaan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekijän nimi ja henkilöllisyys olisivat salassa pidettäviä tietoja. FK pitää erittäin hyvänä, että ilmoitusvelvollisia jo nykyisin koskevaa salassapitovelvoitetta laajennetaan myös viranomaisten toimintaan.
- 32) FK:n käsityksen mukaan esitetyt laajennukset rahanpesun selvittelykeskuksen oikeuksiin luovuttaa edelleen sille annettuja tietoja ovat suhteettoman laajoja, epämääräisiä ja kohteidensa oikeusturvan kannalta kyseenalaisia, minkä vuoksi FK suhtautuu niihin ehdottoman kielteisesti.
 - RESL-ehdotuksen 7. luvun 2 §:n 4 momentin mukaan rahanpesurekisterin tietoja saisi käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä myös toteutuneen tai mahdollisesti toteutettavan alkurikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi;
 - RESL-ehdotuksen 7. luvun 3 §:n 2 momentin mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen tarkoituksessa ilmoitusvelvollisilta hankkimia kuuluvia tietoja voitaisiin pankkisalaisuuden tai muun lakisääteisen salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa muuhunkin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa. Tällainen luovutus voitaisiin tehdä oma-aloitteisesti ja tiedot voitaisiin luovuttaa tietojoukkona.



Käytännössä ehdotukset sallisivat tietojen erittäin laajamittaiset luovutukset ja väljästi säännellyn hyödyntämisen muihin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa, mikä FK:n käsityksen mukaan kohtuuttomasti vaarantaisi ilmoitusten kohteiden laillisia oikeuksia. RESL:n mukainen ilmoittamiskynnys on olennaisesti matalampi kuin esitutinnan aloittamiskynnys. Epäilyn kohteena olevalla ei myöskään ole tarkastusoikeutta rahanpesurekisteriin merkittyihin tai rahanpesun selvittelykeskukselle annettuihin tarkoitettuihin tietoihin.

Jos luovutusmahdollisuus toteutuisi ehdotetussa laajuudessaan, asianomaisella ei olisi mitään mahdollisuutta tietää, mitä tietoja eri viranomaisten haltuun luovutusoikeuden perusteella päätyisi tai millä perusteella tiedot alun perin rahanpesun selvittelykeskukselle on annettu. Virheelliseksi osoittautuneiden tietojen oikaiseminenkaan sen paremmin ilmoituksen tekijän kuin kohteen toimin olisi käytännössä mahdotonta.

Nykyisen rahanpesulain 36 §:n 3 momentin mukaan tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja selvittämiseksi. FK:n näkemyksen mukaan rahanpesurekisterin tietoja ei voida käyttää tai luovuttaa mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mihin ne alun perin on annettu. Tältä osin nykysääntelyä ei tule muuttaa.

- 33) FK:n näkemyksen mukaan olisi myös selvitettävä, vastaako nykyisessä ja ehdotetussa RESL:ssä oleva 10 vuoden säilytysaika tietosuojaviranomaisten, Euroopan unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsitystä kohtuullisesta säilytysajasta. Rahanpesun selvittelykeskukselle tehty ilmoitus epäilyttävästä liiketoimesta ei ole rikosilmoitus, mutta asiayhteys huomioon ottaen siihen sisältyviä tietoja on FK:n käsityksen mukaan pidettävä kohteensa kannalta arkaluontoisina ja 10 vuoden säilytysaikaa oikeusturvan kannalta kyseenalaisena.

10 Tietojen vaihto ilmoitusvelvollisten kesken

- 34) RESL-ehdotuksen 4. luvun 4 §:n 2-4 momenteissa säädetään epäilyttäviä liiketoimia koskevaa salassapitovelvollisuutta koskevista poikkeuksista. FK pitää tärkeänä, että Finanssivalvonnan toimilupavalvottavilla ilmoitusvelvollisilla olisi mahdollisuus tietojen vaihtoon jo ennen rahanpesuilmoituksen tekemistä. Tällä tavoin voitaisiin tehokkaasti vaikeuttaa ja torjua vaikkapa ns. muulitilien kautta tapahtuvaa rahanpesua. Samoin esimerkiksi vakuutuskorvauksia maksettaessa vakuutusyhtiöllä olisi oikeus epävarmassa tilanteessa varmistaa, että korvaus todellakin maksetaan oikealle henkilölle ilman, että asia tulee asianomaisen henkilön tietoon.

11 Tietosuojaa koskevat vaatimukset

- 35) RESL-ehdotuksen tietosuojaa koskevat vaikutukset on kuitattu hyvin lyhyesti. FK pitää välttämättömänä, että ehdotetun sääntelyn suhde tulevaan tietosuojasetukseen sekä



viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon ja rahanpesurekisterin tietojen säilytysaikaan liittyvät kysymykset selvitetään asianmukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

12 Seuraamukset

- 36) FK katsoo, että mahdollisuus määrätä luotto- tai rahoituslaitoksen palveluksessa työskentelevälle luonnolliselle henkilölle viisinkertainen seuraamusmaksu muun ilmoitusvelvollisen palveluksessa olevaan verrattuna on kohtuuton ja yhteen sopimaton suomalaisen oikeusjärjestelmän kanssa. Se, että kyseessä on hallinnollinen seuraamus, ei muuta asiaa.
- 37) FK katsoo, että seuraamusten määräämisoikeuden hajauttaminen useille viranomaisille johtaa ristiriitaisiin käytäntöihin eri viranomaisten kesken, minkä vuoksi hallinnollisten seuraamusten määräämisen tulisi tapahtua keskitetysti.

13 Lopuksi

Työryhmän ehdottamat muutokset rahanpesusääntelyyn vaikuttavat merkittävästi finanssialan toimijoiden asemaan, minkä vuoksi hankkeen jatkovalmistelu tulisi FK:n näkemyksen tapahtua laajapohjaisesti. Jos VM näkee sen tarpeelliseksi, FK on luonnollisestikin valmis osallistumaan lakihankkeen jatkovalmisteluun.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Päivi Pelkonen