

SISÄMINISTERIÖ

kirjaamo@intermin.fi

SMDno-2018-428

Finanssiala ry:n lausunto luonnoksista rahanpesun ja terrorismin estämisestä annetun lain nojalla annettaviksi valtioneuvoston asetuksiksi

Sisäministeriö on 2.3.2018 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa luonnoksista rahanpesun ja terrorismin estämisestä annetun lain (rahanpesulaki) nojalla annettaviksi valtioneuvoston asetuksiksi

1 Yleistä asetusluonnoksista

Kiitämme sisäministeriötä siitä, että viimeaikaisista rahanpesusääntelyhankkeista poiketen finanssialalle ja muille ilmoitusvelvollisten edustajille on tällä kertaa tarjottu mahdollisuus osallistua asetusten valmisteluun ja myös asetusluonnoksia koskevalle lausuntokierrokselle on varattu riittävä aika.

Rahanpesuasetuksilla on tärkeä rooli yksinkertaistettuun ja tehostettuun asiakkaan tuntemismenettelyihin liittyvien vaatimusten täsmentämisessä. Pidämme kuitenkin välttämättömänä, ettei asetuksilla pyritä laajentamaan rahanpesulain ilmoitusvelvollisille asettamia velvoitteita taikka säättämään asioista, jotka sisältönsä tai merkityksensä puolesta edellyttävät lain tasoista sääntelyä. Asetuksia annettaessa on myös varmistettava, että ilmoitusvelvollisille varataan riittävä siirtymäaika asetusten edellyttämiä muutoksia ja toimenpiteitä varten.

Erityisesti yksinkertaisen tuntemismenettelyn osalta haluamme kiinnittää sisäministeriön huomiota tosiasiallisen edunsaajan selvittämiseen liittyviin haasteisiin. Rahanpesulaki edellyttää, että ilmoitusvelvollisen on selvitettävä oikeushenkilön tosiasiallinen edunsaaja myös tilanteissa, joissa yksinkertaisen tuntemismenettelyn soveltaminen tulee kyseeseen.

Esimerkiksi lakisääteisten liikennevakuutusten osalta tämä on johtanut nurinkurisiin tilanteisiin. Pitäisimmekin järkevänä, että sisäministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin rahanpesulain muuttamiseksi niin, että sellaisten vähäriskisten ja yksinkertaistetun tuntemismenettelyn piiriin kuuluvien vakuutusopimusten osalta, jotka eivät kuulu neljännen rahanpesudirektiivin pakolliseen soveltamisalaan, tosiasiallista edunsaajaa ei lähtökohtaisesti tarvitsisi selvittää.

Käytännössä esiin on tullut myös tilanteita, joissa valvovalla viranomaisella omien tiedonsaantioikeuksiensa perusteella on mahdollista saada ilmoitusvelvollisen asiakkaan tai yhteistyökumppanin omistusrakenteesta, taustoista ja vastuuhenkilöistä huomattavasti julkisia tai kaupallisia tietolähteitä yksityiskohtaisempia tietoja. Näissäkin tilanteissa tulisi olla mahdollista jättää tosiasiallinen edunsaaja selvittämättä, ellei olosuhteisiin tai liiketoimeen liity seikkoja, jotka edellyttävät selvitysten tekemistä.

2 Luonnos asetukseksi yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemismenettelystä (rahanpesulain 3 luvun 8 §)

2.1 Yksinkertaistettua menettelyä koskevat tarkemmat säännökset (1 §)

Ehdotettu pykälämuotoilu on pääosin onnistunut ja erityisen hyvänä pidämme asetuksen perusteluihin kirjattua mahdollisuutta sopeuttaa asiakkaan tuntemistoimien ajoitusta.

Pidämme kuitenkin tarpeellisena, että asetuksessa tai sen perusteluissa todettaisiin yksiselitteisesti, että sellaisten vähäriskisten vakuutus sopimusten osalta, jotka eivät kuulu neljännen rahanpesudirektiivin pakolliseen soveltamisalaan, tosiasiallisen edunsaajaan liittyvien tuntemistoimien ajankohtaa voitaisiin siirtää aina siihen asti kun mahdollinen vakuutuskorvaus suoritetaan.

2.2 Luotto- ja rahoituslaitosten yksinkertaistettuun asiakkaan tuntemismenettelyyn liittyvät riskitekijät (2 §)

Pidämme pykälää tarpeettomana ja esitämme sen poistamista. Viittaus Euroopan valvontaviranomaisten ohjeeseen ei millään tavoin selvennä tai tarkenna ilmoitusvelvolliseen kohdistuvia velvoitteita. Euroopan pankkiviranomaisen edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa on yksiselitteisesti käynyt ilmi, ettei ohjetta ole tarkoitettu sitovaksi tai tyhjentäväksi kuvaukseksi yksinkertaistetussa asiakkaan tuntemismenettelyssä noudatettavista menettelytavoista, vaan sen tarkoituksena on opastaa ja tukea ilmoitusvelvollisia riskiperusteisen arvioinnin asianmukaisessa ja oikeasuhtaisessa toteuttamisessa. Tehtävät toimenpiteet ja niiden laajuus määräytyvät kuitenkin aina ilmoitusvelvollisen oman riskiperusteisen arvioinnin pohjalta.

Euroopan valvontaviranomaisten ohella yksinkertaistetun tuntemismenettelyn kannalta merkityksellisiä ohjeita ovat antaneet Finanssivalvonta ja muut kansalliset rahoitusvalvojat, rahanpesun selvittelykeskus, Financial Action Task Force, The Wolfsberg Group, Baselin komitea ja eräät muut tahot. Emme pidä perusteltuna emmekä myöskään rahanpesulain 3 luvun 8 §:n 2 momentin valtuutussäännöksen tarkoituksen mukaisena sitä, että asetuksen kautta ohjeista yksi nostettaisiin nimenomaisesti esille. Sikäli kuin Euroopan valvontaviranomaisten ohje ylipäättään arvioidaan edellyttävän erillistä kansallista toimeenpanoa, sen tulee tapahtua normaaliin tapaan Finanssivalvonnan määräyksillä ja ohjeilla, ei valtioneuvoston asetuksella.

Finanssilaitoksen määritelmän osalta asetusluonnokseen liittyvässä muistiossa todetaan seuraavaa:

”Rahanpesudirektiivin mukaiset finanssilaitokset tarkoittaisivat luotto- ja rahoituslaitoksia. Näihin ei luettaisi Suomessa esimerkiksi työeläke- ja vahinkovakuutuslaitoksia. Eurooppalaisten valvontaviranomaisten ohjeiden yleiset periaatteet koskevat kaikkia finanssisektorin ilmoitusvelvollisia, minkä lisäksi se sisältää eräitä yksittäisiä ilmoitusvelvollisten ryhmiä koskevia erityisiä periaatteita. Vakuutussektorin osalta erityisiä periaatteita annetaan pelkästään henki- ja sijoitusvakuutusten osalta.”

Finanssilaitos-termiä käytettäessä on huomioitava, että Suomessa neljännen rahanpesudirektiivin asettamia vaatimuksia on ulotettu myös vakuutus tuotteisiin ja palveluihin, jotka eivät kuulu rahanpesudirektiivin pakolliseen soveltamisalaan. Ellei finanssilaitoksen määritelmää haluta laajentaa vastaavasti, säädäntöhankkeissa on muilla tavoin varmistettava, että säännösten soveltamisala säilyy johdonmukaisena.

Haluamme erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että ”henki- ja sijoitusvakuutusten” sijaan neljännessä rahanpesudirektiivissä puhutaan ”henki- ja muista sijoitusvakuutuksista”. Ero on olennainen ja se tulee huomioida kansallisessa sääntelyssä. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmista riski- ja säästöhenkivakuutusten riskiprofiilit poikkeavat aivan olennaisesti toisistaan, eikä näitä vakuutustyyppisiä koskevia vaatimuksia tule sekoittaa keskenään.

2.3 Eräisiin rahoitustuotteisiin ja -palveluihin liittyvä yksinkertaistettu menettely (3 §)

Osamaksukaupasta annetun lain (18.2.1966/91) 1 §:n 1 momentin nojalla myyjä voi joko pidättää itselleen oikeuden esineen takaisin ottamiseen taikka omistusoikeuden esineeseen siihen asti, kun joko koko hinta tai ainakin määrätty osa niistäkin maksueristä, jotka eräänntyvät esineen luovuttamisen jälkeen, on suoritettu. Tämän vuoksi asetuksen 3 §:n 1 momentti tulee muuttaa muotoon:

”Rahanpesulain 3 luvun 8 §:ssä tarkoitettua yksinkertaistettua menettelyä voidaan noudattaa sellaisessa leasing- tai osamaksurahoitussopimuksessa, jolla rahoitetaan aineellista omaisuutta, ja jossa kohde-etuuden laillinen tai tosiasiallinen omistajuus säilyy rahoituksen myöntäjällä vähintään sopimuksen keston ajan [...]”

Yritysten välisessä osamaksukaupassa on tyypillistä, että lasku kohteesta osoitetaan ostajalle, joka kirjaa kohteen taseeseensa. Kohde ei siten tule rahoittajan taseeseen ja rahoittaja onkin turvannut asemansa pidättämällä itselleen oikeuden esineen takaisinottamiseen osamaksukauppalaan säännösten mukaisesti. Tämän vuoksi kohteen laillinen omistusoikeus tuskin on rahoittajalla, mutta tosiasiallista omistajuutta tukee mahdollisuus osamaksukauppalaan mukaisesti ottaa kohde takaisin tilitysmenettelyllä. Jos asetuksen teksti jätetään luonnoksessa esitettyyn muotoon (”kohde-etuuden laillinen ja tosiasiallinen omistajuus”), vaarana on, että merkittävä osa osamaksusopimuksista samalla suljetaan pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

Pykälän 1 momentissa todetaan edelleen, että yksinkertaistettua menettelyä voidaan noudattaa sellaisessa leasing- tai osamaksurahoitussopimuksessa, jolla rahoitetaan aineellista omaisuutta. Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että rahoitussopimuksen kohteena voi olla myös esimerkiksi tietokoneohjelma, minkä vuoksi vaatimus rahoitettavan omaisuuden ”aineellisuudesta” tulisi poistaa.

Asetusluonnokseen liittyvässä muistiossa todetaan seuraavaa:

”Pykälä ei estäisi ilmoitusvelvollisia soveltamasta yksinkertaistettua asiakkaan tuntemismenettelyä muiden palveluiden tai tuotteiden osalta, jos riskit arvioidaan joko ilmoitusvelvollisen omassa riskiarviossa tai valvojan riskiarviossa vähäisiksi, eikä kansallisesta tai ylikansallisesta riskiarviosta taikka valvojan määräyksistä muuta johdu.”

Pykälä itsessään on kirjoitettu varsin ehdottomaan ja tyhjentävään muotoon ja pidämme tärkeänä, että perusteluista ilmenevä periaate ilmoitusvelvollisen oman riskiarvion ensisijaisuudesta käy ilmi itse asetuksen tekstistä.

Perustelujen linjaus siitä, ettei yksinkertaistettua tuntemismenettelyä voitaisi soveltaa syistä, jotka perustuvat valvojan riskiarvioon, kansalliseen tai ylikansalliseen riskiarvioon taikka valvojan määräyksiin, ei ole yhdenmukainen rahanpesulain 3 luvun 8 §:n 1 momentin kanssa ja se tulisi poistaa kokonaan. Ilmoitusvelvollisen tulee huomioida mainitut riskiarviot ja määräykset omissa riskiarvioissaan tehdessään, mutta viime kädessä valinta sovellettavasta asiakkaan tuntemisen tasosta jää ilmoitusvelvolliselle.

Rahoitus sopimuksen enimmäismäärää koskeva 15 000 euron raja on otettu suoraan vuoden 2008 rahanpesulaista. Jos raja ylipäättään nähdään tarpeelliseksi, esitämme että se nostetaan vähintään 20 000 euroon. Mikäli euromääräinen raja asetetaan, asetuksessa tulee myös täsmentää, sisältääkö enimmäismäärä arvonn lisäveron vai ei. Nyt jo kumotun rahanpesuasetuksen voimassa ollessa tulkinnot laskentatavasta vaihtelivat, minkä vuoksi asia on tarpeen selkeyttää.

2.4 Eräisiin vakuutus tuotteisiin ja -palveluihin liittyvä yksinkertaistettu menettely (4 §)

Asetusluonnokseen liittyvässä muistiossa todetaan seuraavaa:

”Ilmoitusvelvollisen voisi olla mahdollista soveltaa yksinkertaistettua menettelyä muissakin tilanteissa, jos sen omassa riskiarviossa tai valvojan riskiarviossa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä pidetään vähäisinä, eikä kansallisesta tai ylikansallisesta riskiarviosta muuta johdu.”

Käsityksemme mukaan perustelujen linjaus, jonka mukaan yksinkertaistettua tuntemismenettelyä ei voitaisi soveltaa syistä, jotka perustuvat valvojan riskiarvioon taikka kansalliseen tai ylikansalliseen riskiarvioon, ei ole yhdenmukainen rahanpesulain 3 luvun 8 §:n 1 momentin kanssa ja se tulisi poistaa kokonaan.

Lisäksi pykälä itsessään on kirjoitettu varsin ehdottomaan ja tyhjentävään muotoon ja pidämme tärkeänä, että perusteluista ilmenevä periaate ilmoitusvelvollisen oman riskiarvion ensisijaisuudesta kävisi ilmi itse asetuksen tekstistä.

Rahanpesulaki korostaa ilmoitusvelvollisen omaa riskiperusteista arviota ja resurssien kohdentamista sinne, missä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski on suurin. Asetuksen ei tule rajata yksinkertaistetun tuntemismenettelyn soveltamisalaa ainoastaan asetuksessa mainittuihin tilanteisiin, vaan ilmoitusvelvollisen tulee myös jatkossa voida soveltaa yksinkertaistettua tuntemismenettelyä oman riskiperusteisen arvionsa pohjalta.

Esitämme myös, että pykälän 1 momentin 4 kohdan muotoilu ”vapaaehtoinen muu vakuutus kuin henkivakuutus sopimus” muutetaan kohdassa 2.2 esitetyin perusteluin muotoon ”vapaaehtoinen muu vakuutus kuin henki- tai muu sijoitusvakuutus sopimus”.

Valtaosa tavanomaisista vahinkovakuutus tuotteista myydään ilman, että asiakas on fyysisesti läsnä sopimusta tehtäessä. Pidämmekin tärkeänä, että asetuksessa todettaisiin yksiselitteisesti se, ettei vakuutus sopimuksen tekeminen vaikkapa

puhelimitse automaattisesti johda rahanpesulain 3 luvun 11 §:n mukaisen tehostetun tuntemismenettelyn soveltamiseen, vaan yksinkertaistetun tuntemismenettelyn soveltaminen on tällöinkin mahdollista, jos ilmoitusvelvollisen oman riskiarvion perusteella vakuutus sopimukseen tai asiakassuhteeseen liittyvät rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskit ovat vähäisiä.

Haluamme vielä kiinnittää sisäministeriön huomion siihen, että kansainvälisesti kilpailluissa vakuutuslajeissa kuten meri- ja kuljetusvakuutuksissa suomalaisiin vahinkovakuutusyhtiöihin kohdistuvat kansalliset lisävaatimukset heikentävät selvästi niiden kilpailullista asemaa suhteessa eurooppalaisiin toimijoihin nähden.

Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa on vahinkovakuutusyhtiöt jätetty rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annettujen lakien soveltamispiirin ulkopuolelle, mikä antaa niille välittömän kilpailuedun sujuvamman asiakaspalvelun, yksinkertaisemman myyntiprosessin ja selvästi alempien asiakkaan tuntemiseen liittyvien kustannusten kautta. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että yksinkertaistettun tuntemismenettely säilyy todellisenä vaihtoehtona kaikissa tilanteissa. Joissa ilmoitusvelvollisen oman riskiarvion perusteella vakuutus sopimukseen tai asiakassuhteeseen liittyvät rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskit ovat vähäisiä

3 Luonnos asetukseksi tehostetusta asiakkaan tuntemismenettelystä (rahanpesulain 3 luvun 10 §)

3.1 Tehostettua tuntemismenettelyä koskevat tarkemmat säännökset (1 §)

Asetusluonnoksen liittyvässä muistiossa todetaan, että rahanpesulaki sisältää säännökset (3 luvun 11-13 §) eräistä tilanteista, joissa tehostettua menettelyä olisi aina noudatettava. Haluamme kuitenkin kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että rahanpesulain 13 § asettaa poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin (PEP) liittyvän tehostetun tuntemisvelvollisuuden ja määrittelee toimenpiteet, joihin ilmoitusvelvollisen on ryhdyttävä velvollisuuden täyttämiseksi. Tilanteissa, joissa tehostettu tuntemisvelvollisuus liittyy yksinomaan asiakkaan PEP-asemaan, on sen vuoksi riittävää, että ilmoitusvelvollinen toteuttaa rahanpesulain 13 luvun 3 §:n 2 momentissa mainitut toimenpiteet. Selkeyden vuoksi pidämme tarpeellisena, että tämä linjaus kirjattaisiin joko asetuksen 1 §:ään tai sen perusteluihin.

3.2 Luotto- ja rahoituslaitosten tehostettuun asiakkaan tuntemismenettelyyn liittyvät riskitekijät (2 §)

Pidämme pykälää tarpeettomana ja esitämme sen poistamista edellä kohdassa 2.2 esittämillämme perusteilla. Sikäli kuin Euroopan valvontaviranomaisten ohjeen ylipäättään arvioidaan edellyttävän erillistä kansallista toimeenpanoa, sen tulee tapahtua normaaliin tapaan Finanssivalvonnan määräyksillä ja ohjeilla, ei valtioneuvoston asetuksella.

3.3 Tuotteisiin, palveluihin tai toimitustapaan liittyvät riskitekijät (3 §)

Tuotteisiin, palveluihin tai toimitustapaan liittyviä riskitekijöitä koskeva sääntely tulisi toteuttaa asetuksen sijaan lain tasolla.

Nähdäksemme on selvää, että uusien tai vielä kehitteillä olevien teknologioiden käyttöönottoon voi liittyä tavanomaista suurempi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski. Tämäntyyppisen riskin selvittäminen ei kuitenkaan ole osa asiakkaan tehostettua tuntemismenettelyä, vaan se on toteutettava osana uusien tuotteiden, palveluiden, jakelukanavien, teknologioiden kehittämiseen ja/tai käyttöönottoon liittyviä prosesseja.

Jos kyse on tietyn tuotteen, palvelun, jakelukanavan tai vaikkapa teknologiaratkaisun tarjoamisesta tietylle asiakkaalle tai asiakasryhmälle, asia kuuluu asiakkaan tuntemismenettelyyn piiriin. Jos kyse puolestaan on teknologiaratkaisulle ominaisen, asiakkaasta riippumattoman riskin arvioinnista, tilanne on toinen, eikä asialla välttämättä ole mitään yhteyttä tehostettuun tuntemismenettelyyn.

3.4 Asiakkaisiin liittyvät riskitekijät (4 §)

Asiakkaisiin liittyvien riskitekijöiden osalta meillä ei ole huomautettavaa. Sen sijaan pidämme tarpeellisena, että asetuksella annettaisiin rahanpesulain 3 luvun 10 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla tarkempia säännöksiä maantieteellisistä riskitekijöistä, joihin voi liittyä tavanomaista suurempi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski, ja näissä tilanteissa noudatettavista menettelyistä.

Ilmoitusvelvolliselle asiakkaaseen tai liiketoimeen liittyvän maantieteellisen riskin arvioiminen voi olla lähes mahdotonta. Yksittäisessä tapauksessa se voi myös johtaa asiakkaan väitteisiin kielletystä etnisestä profiloinnista tai ylimitoitetusta riskin välttämisestä (ns. derisking). Turhien epäselvyyksien, erimielisyyksien ja selvittelyjen välttämiseksi pidämme välttämättömänä, että asetuksessa annetaan selkeät suuntaviivat maantieteellisten riskien arvioimiselle.

4 Asetusten voimaantulo

Asetusluonnoksissa ei oteta kantaa niiden voimaantuloon. Pidämme välttämättömänä, että ilmoitusvelvollisille varataan riittävä, vähintään kuuden kuukauden siirtymäaika asetusten mukaisten velvoitteiden täyttämiseen.

FINANSSIALA RY

Päivi Pelkonen