

TALOUSVALIOKUNNALLE

tav@eduskunta.fi

HE 38/2018 vp

## **Finanssiala ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Talousvaliokunta on 13.4.2018 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esitämme lausuntonamme seuraavaa.

### **1 Yleistä**

Pidämme ehdotusta pääosin kannatettavana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (rahanpesulaki) ehdotettuja muutoksia lukuun ottamatta. Oudoksumme kuitenkin sitä, että lakimuutokset halutaan valmistella ja saattaa eduskunnan käsiteltäviksi aikataulussa, joka ei käsityksemme mukaan vastaa hyvän lainvalmistelun periaatteita ja tavoitteita.

Erityisesti edellä sanottu koskee Financial Action Task Forcen (FATF) suositusten tulkintoihin perustuvia muutosehdotuksia. Suositukset annettiin vuonna 2012 ja ne olivat keskeisimpänä perusteena EU:n ns. neljännelle rahanpesudirektiiville, joka on Suomessa jo pantu täytäntöön viime kesänä voimaan tulleella rahanpesulailla.

Direktiivin nimenomaisena päämääränä ja perusteluna oli panna täytäntöön FATF:n suositukset EU:n alueella johdonmukaisesti ja muun yhteisölainsäädännön kanssa yhteensopivalla tavalla. Tiedossamme ei ole, että muut jäsenvaltiot olisivat maa-arvioiden paineesta ryhtyneet äkkinäisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin yksittäisten suositusten sisällyttämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön. Tästä syystä pidämme pelkästään FATF:n suosituksiin perustuvia pykäläehdotuksia Sipilän hallituksen ohjelman vastaisena kansallisena lisäsäätelynä.

### **2 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta**

**Asiakkaan tuntemista ja riskiperusteista arviointia koskevan 3 luvun 1 §:n 1 momentti** voi ehdotetussa muodossaan aiheuttaa ilmoitusvelvolliselle hankalia tulkintaongelmia tilanteeseen. Rahanpesulain lähtökohtana on, että ilmoitusvelvollisen on hankittava asiakkaalta riittävät tiedot asiakassuhteen perustamiseksi. Ehdotettu säännös kuitenkin edellyttää, että tuntemistietojen keruu olisi keskeytettävä, mikäli se voisi vaarantaa epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemisen tai – kuten perusteluissa esitetään – antaisi asiakkaalle vihjeen ilmoitusvelvollisen epäilyistä.

Ilmoitusvelvollisen näkökulmasta kyse on arvailusta asiakkaalle mahdollisesti syntyvillä mielikuvilla, mikä on käytännössä mahdotonta. Ottaen myös huomioon, että kyse on

ilmoitusvelvolliselle asetettavasta ehdottomasta velvoitteesta, pidämme välttämättömänä, että pykälän sanamuotoa tarkennetaan tai vähintään sen perusteluissa kuvataan tarkemmin, miten ilmoitusvelvollisen oletetaan toimivan rahanpesulain mukaisia asiakkaan tuntemisen velvoitteita täyttäessään.

### **Asiakkaan tuntemistietoja ja niiden säilyttämistä koskevaan 3 luvun 3 §:ään**

ehdotetut muutokset ovat varsin pitkälle meneviä. On myös huomattava, että muutokset perustuisivat vain FATF:n suosituksiin eikä niiden yhteensopivuutta eurooppalaisen henkilötieto- tai tietosuojasääntelyn kanssa ole arvioitu.

Rahanpesulain mukaisen asiakkaan tuntemisen lähtökohtana on ilmoitusvelvollisen riskiperusteinen arviointi. Tämä koskee myös asiakasta ja asiakkaan liiketoimia koskevien tietojen tai asiakirjojen keräämistä, ylläpitämistä ja säilyttämistä. Tältä osin 3 §:n ehdotettu sanamuoto ("kaikki asiakkaan tuntemista ja liiketoimia koskevat asiakirjat ja tiedot") ei ole yksiselitteinen. Sen vuoksi pykälään tai sen perusteluihin olisi tarkennettava, ettei säännöksellä laajenneta ilmoitusvelvollisten velvoitteita myös sellaisiin tietoihin tai asiakirjoihin, joiden kerääminen, ylläpitäminen tai säilyttäminen ei ilmoitusvelvollisen riskiperusteisen arvion pohjalta ole tarpeellista.

Nykyiseen 3 §:ään ei myöskään sisälly erillistä veloitetta tietojen ylläpidosta. Jos sellainen on tarkoitus asettaa, velvoite pitää selkeästi rajata jatkumaan vain asiakassuhteen ajan. Ehdotetussa muodossaan säännös ei määrittele ylläpitovelvoitteen ajallista kestoa täsmällisesti. Ei voida pitää perusteltuna, että ilmoitusvelvollisella olisi velvollisuus pitää yllä esim. asiakkaan tosiasiallisia edunsaajia tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön (PEP) asemaan liittyviä tietoja vakituisen asiakassuhteen päättymistä tai liiketoimen suorittamista seuraavan viiden vuoden säilytysajan kuluessa.

### **Asiakasta koskevien tietojen hankkimista, jatkuvaa seuranta ja**

**selonottovelvollisuutta koskevan 3 luvun 4 §:ään** ehdotetut muutokset ovat ilmoitusvelvollisten kannalta oikeansuuntaisia, mutta tulkintamme mukaan riittämättömiä. Jotta säännös mahdollistaisi rikostuomioihin ym. liittyvien henkilötietojen käsittelyn, säännöksessä tulisi nimenomaisesti viitata yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan tarkoittamiin rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn.

### **Vakuutus tuotteisiin liittyvää erityistä tunnistamisvelvollisuutta koskevan 3 luvun**

**5 §:n** osalta haluamme myös kiinnittää huomiota edellä viitattuun rahoituslaitoksen määritelmään. Säännöksen mukaan luotto- ja rahoituslaitoksen on selvitettävä, onko henki- tai muun sijoitusvakuutuksen edunsaaja PEP-henkilö viimeistään silloin, kun maksu suoritetaan tai silloin, kun vakuutus siirretään kokonaan tai osittain.

Suomessa neljännen rahanpesudirektiivin asettamat vaatimukset on kansallisin säännöksin ulotettu myös vakuutus tuotteisiin ja palveluihin, jotka eivät kuulu direktiivin pakolliseen soveltamisalaan. Siksi pidämme tarkoituksenmukaisena, että edellä kuvattu mahdollisuus laajennettaisiin koskemaan myös vahinkovakuutusta, työeläkevakuutusta, lakisääteistä tapaturmavakuutusta sekä muita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta selvästi sijoitusvakuutuksia vähäriskisempiä vakuutuslajeja. Tällöin niissä tilanteissa, joissa se ylipäätään on tarpeen, asiakkaan mahdollinen PEP-asema voitaisiin selvittää korvauksen maksamisen yhteydessä.

**Asiakkaan tuntemista koskevien velvollisuuksien täyttämistä ilmoitusvelvollisen puolesta koskevan 3 luvun 7 §:n** osalta korostamme, ettei ilmoitusvelvolliselta voida edellyttää, että se omin toimin kykenisi tunnistamaan korkeariskiset valtiot, vaan näiden tietojen täytyy tulla viranomaisten puolelta.

**Kirjeenvaihtajasuhteisiin liittyvää tehostettua tuntemisvelvollisuutta koskevassa 3 luvun 12 §:ssä** todetaan, ettei luotto- tai rahoituslaitos saa aloittaa tai jatkaa kirjeenvaihtajasuhdetta sellaisen laitoksen kanssa, joka on pöytälaatikkopankki tai jonka tilejä pöytälaatikkopankit voivat käyttää. Ilmaisuuksien ”pöytälaatikkopankit voivat käyttää” on epämääräinen ja sen sijaan tulisi käyttää esimerkiksi muotoilua ”joka on pöytälaatikkopankki tai joka hyväksyy asiakkaikseen pöytälaatikkopankkeja”.

Läpikukuttilien osalta käsityksemme on, että voimassaolevat säädökset tulkintakäytäntöineen vastaavat FATF:n suosituksia, emmekä pidä lisäsääntelyä tältäkin osin tarpeellisena.

**Epäilyttäviä liiketoimia koskevaa salassapitovelvollisuutta ja sen poikkeuksia koskevan 4 luvun 4 §:n** osalta pidämme valitettavana, ettei muutosehdotuksessa edelleenkään ole huomioitu jo useampaan otteeseen tekemäämme ehdotusta, joka mahdollistaisi tietojen vaihdon ilmoitusvelvollisten kesken jo mahdollista epäilyttävää liiketoimea koskevaa ilmoitusta edeltävien selvittelyjen yhteydessä.

Verkkorikollisuuden aiempaa kehittyneemmät muodot yhdistettynä erilaisten pikamaksupalveluiden, digitaalisten valuuttojen ja ylipäätään uusien fintech-palveluiden markkinoille tulon ovat vaikeuttaneet epäilyttävien liiketoimien havaitsemista ja ennen kaikkea lyhentäneet aikaa, joka esimerkiksi pankeilla on käytettävissään näihin liittyvien alkurikosten ja rahanpesun torjumiseksi.

Ehdotetussa muodossaankin säännös edustaa aikaa, jolloin pankeilla oli aikaa tunteja tai jopa päiviä havaita ja pysäyttää epäilyttävät maksutapahtumat. Aikaikkunan lyhennyttä korkeintaan minuutteihin, poikkeaviin tilanteisiin on kyettävä reagoimaan sekä tiedottamaan niistä maksuketjun muille osapuolille välittömästi.

Ehdotammekin, että pykälää muutettaisiin niin, ettei siinä mainittua tietojen luovutusta toiselle pykälässä tarkoitettulle ilmoitusvelvolliselle kytketä epäilyttävää liiketoimea koskevaan ilmoitukseen, vaan rahanpesulain 3 luvun 4 §:n 3 momentissa säädettyyn selonottovelvollisuuteen liittyvien toimenpiteiden aloittamiseen. Liiketoimeen osallisilla ilmoitusvelvollisilla tulisi olla oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada ja luovuttaa liiketoimeen tai sen osapuoliin liittyviä tietoja, jotka ovat tarpeellisia selonottovelvollisuuden täyttämiseksi.

**Työntekijöiden koulutusta ja suojelemista koskevan 9 luvun 1 §:n** osalta haluamme kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, etteivät rahanpesulain säännökset yksin riitä turvaamaan epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassapitoa, vaan se edellyttäisi muutoksia esitutkintalakiin (805/2011) ja lakiin viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999). Kyse on ilmoituksen tekijän henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta merkittävästä asiasta, joten toivomme, että talousvaliokunta kehottaisi vastuuministeriöitä ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

**Määräksenantovaltuutta koskevan 9 luvun 6 §:n** nojalla Finanssivalvonta ja aluehallintovirasto voisivat antaa määräyksiä valvomansa ilmoitusvelvollisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimittamistavasta Finanssivalvonnalle ja aluehallintovirastolle. Nähdäksemme olisi riittävää, että tiedot riskiarviointien tapaan olisivat Finanssivalvonnan ja aluehallintoviraston saatavilla pyydettyäessä. Säännöllisten raportointivelvoitteiden asettaminen lisää turhaa byrokratiaa ja kustannuksia ilmoitusvelvollisille sekä kuormittaa myös viranomaisia.

**Muihin rahanpesulakiin ehdotettuihin muutoksiin** ei meillä ole edellä esitetyn lisäksi huomautettavaa.

### 3 Lait luottolaitostoiminnasta annetun lain ja maksupalvelulain muuttamisesta

Lakeihin ehdotetaan kirjattavaksi kiellot tarjota asiakkaille nimettömiä tilejä. Nähdäksemme nykyiset lakimme tulkintakäytäntöineen vastaavat FATF:n suosituksia, emmekä pidä lisäsääntelyä tarpeellisena. Katsomme kuitenkin, että ehdotus voi selkeyttää tilannetta yleisemmällä tasolla, joten emme vastusta ehdotettuja muutoksia.

### 4 Muut lakiesitykseen sisältyvät muutosehdotukset

Meillä ei ole lausuttavaa lakiesitykseen sisältyvistä teknisluonteisista muutosehdotuksista Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, Harmaan talouden selvityksyköistä annettuun lakiin, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin sekä eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annettuun lakiin.

### 5 Tosiasiallisia edunsaajia koskevan sääntelyn täsmentäminen

Rahanpesulain 1 luvun 5 ja 7 §:ssä säädetään tilanteista, joissa oikeushenkilön hallitusta, toimitusjohtajaa tai vastaavassa asemassa olevaa henkilöä on pidettävä tosiasiallisena edunsaajana. Käytännössä säännös on osoittautunut vaikeatulkintaiseksi, minkä vuoksi ehdotamme, että talousvaliokunta tarkentaisi pykälää niin, että yhdistyksen, säätiön, asunto-osakeyhtiön, keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön tai muun oikeushenkilön tosiasiallisena edunsaajana voitaisiin pitää hallituksen sijaan sen puheenjohtajaa.

Muutos selkeyttäisi muun muassa tilanteita, joissa joudutaan pohtimaan, onko henkilö katsottava PEP-henkilön läheiseksi yhtiökumppaniksi. Rahanpesulain mukaan esim. asunto-osakeyhtiön hallituksen jäsen voi joutua PEP-henkilöksi vain sillä perusteella, että hallitukseen kuuluu rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdassa mainittu henkilö, mitä tuskin voidaan pitää lain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena.

FINANSSIALA RY

Päivi Pelkonen