Rahoitusmarkkinaosasto
Jaana Vehmaskoski

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 261/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunta on toimittanut ministeriölle asiantuntijakuulemisen yhteydessä saadun Finanssiala ry:n lausunnon ja pyytänyt ministeriöltä vastinetta sen johdosta. Ministeriö toteaa lausunnon johdosta seuraavaa:

Yleistä

Finanssiala ry:n (jäljempänä FA) lausunnon mukaan kaikki hallituksen esitykseen sisältyvistä muutosesityksistä eivät ole luonteeltaan teknisiä, vaan edellyttävät alan toimijoilta merkittäviä toiminnallisia ja tietojärjestelmämuutoksia. Tämän vuoksi muutosten toteuttamiselle tulee varata riittävä siirtymäaika.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö katsoo, että pääosa hallituksen esityksen sisältämistä lainmuutosehdotuksista on teknisluonteisia. Kuten esityksessä on todettu, tietyt ehdotukset edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia ja siksi niiden täytäntöönpanolle on esitetty siirtymäaikaa. Valtiovarainministeriön kanta FA:n esittämiin siirtymäaikoihin on kerrottu myöhemmin pykäläkohtaisissa vastauksissa sekä lopuksi lakien voimaantuloa käsittelevässä kohdassa.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

1 luku - Yleiset säännökset

4 § Määritelmät

FA kannattaa lausuntonsa mukaan pykälän 1 momentin 13 kohdan a alakohtaan esitettyä muutosta, jonka mukaan läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen kanssa ei enää tekisi henkilöstä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppania. FA kuitenkin lausuu, että vastaavaa direktiiviin perustumatonta kansallista lisäsääntelyä näyttäisi sisältyvän myös saman lainkohdan b alakohtaan. FA ehdottaa, että alakohta muutettaisiin muotoon: ”kaikkia luonnollisia henkilöitä, jotka ovat sellaisten yhteisöjen tai elinkeinonharjoittajien tai oikeudellisten järjestelyjen todellisia yksinomistajia ja edunsaajia, joista tiedetään, että ne on tosiasiassa perustettu poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön eduksi.”

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö kannattaa FA:n muutosehdotusta 1 luvun 4 §:n 1 momentin 13 b kohtaan FA:n esittämien perustelujen mukaisesti.

3 luku - Asiakkaan tunteminen

2 § Asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen

FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että Financial Action Task Forcen suosituksissa käytetty termi ”account” voi tilin ohella tarkoittaa myös asiakassuhdetta, ja esittää, että pykälän 1 momentin ensimmäinen lause muutetaan muotoon: ”Ilmoitusvelvollisella ei saa olla anonyymeja tai tekaistuilla nimillä olevia tilejä tai asiakkuuksia.”

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö kannattaa FA:n muutosehdotusta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan FATF:n suosituksessa 10 ja rahanpesudirektiivin 10 artiklassa käytetty termi ”account” voi tarkoittaa sekä tilejä että asiakkuuksia. Valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää valiokunnan huomiota pykälässä säädettyihin tilanteisiin, joissa asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen on mahdollista suorittaa vasta tiettyjen asiakkuudelle tai liiketoimelle asetettujen kriteerien täyttyessä. Tämän perusteella valtiovarainministeriö ehdottaa vaihtoehtoiseksi toteuttamistavaksi, että pykälän 1 momentin ensimmäinen lause muutetaan muotoon: ” Ilmoitusvelvollisella ei saa olla tässä pykälässä säädettyjä poikkeuksia lukuunottamatta anonyymeja tai tekaistuilla nimillä olevia tilejä tai asiakkuuksia.”

3 § Asiakkaan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen

Säännöksessä on täydennetty oikeushenkilön tuntemistietojen säilyttämistä koskevaa vaatimusta ja lisätty velvollisuus selvittää ja säilyttää oikeushenkilön kotipaikan osoite sekä pääasiallisen liiketoimintapaikan osoite, jos se eroaa kotipaikan osoitteesta. FA:n lausunnon mukaan ehdotettuja muutoksia tulisi perustella tarkemmin mm. pääasiallisen liiketoimintapaikan käsitteen osalta. Edelleen FA:n lausunnon mukaan pääasiallisen liiketoimintapaikan osoitetta ei ole mahdollista hankkia luotettavista julkisista rekistereistä, vaan tieto olisi asiakkaan oman ilmoituksen varassa. Mikäli asiakas ei toimita tietoa tai annettu tieto on puutteellista, ilmoitusvelvollisen voidaan katsoa laiminlyöneen lainsäädännössä asetetun velvoitteen toteuttamisen. FA:n lausunnon mukaan riskiperusteinen lähestymistapa huomioiden ilmoitusvelvollisella tulisi olla oikeus itse määrittää riskien arvioinnin kautta asiakkaan tuntemiseksi tarvittavat tiedot. Esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeushenkilön kotipaikka ja pääasiallinen liiketoimintapaikka ovat eri valtiossa, tieto on olennainen. Sen sijaan esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeushenkilön koti- ja liiketoimintapaikat ovat Suomessa eri paikkakunnilla, asialla tuskin on merkitystä riskien arvioinnin kannalta. FA tuo lisäksi lausunnossaan esiin, että kotipaikan ja pääasiallisen liiketoimintapaikan osoitteita koskevat muutokset edellyttävät muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin. Teknisten muutosten tekemiseksi ja olemassa olevien asiakkaiden tietojen täydentämiseksi tarvitaan riittävä siirtymäaika, joka FA:n lausunnon mukaan tulisi olla 31.12.2021 asti.

Valtiovarainministeriön vastaus:

FATF on huomauttanut Suomea koskevassa maa-arvioraportissa, että kyseinen säännös ei nykymuodossaan pidä sisällään vaatimusta oikeushenkilön tunnistamisesta ja todentamisesta kotipaikan osoitteen sekä pääasiallisen liiketoimintapaikan osoitteen perusteella, mikäli se eroaa kotipaikan osoitteesta. FATF:n suosituksen 10 tulkintaohjeen mukaan oikeushenkilöiden tunnistamiseksi olisi kerättävä kotipaikan osoite sekä jos se on eri, pääasiallisen liiketoimintapaikan osoite. Tämän perusteella valtiovarainministeriö pitäytyy hallituksen esityksen mukaisessa ehdotuksessa.

Valtiovarainministeriö on tarkistanut hallituksen esityksen antamisen jälkeen FATF:lle tehtävän raportoinnin määräaikoja tämän suosituksen osalta. Valtiovarainministeriö ei vastusta FA:n ehdotusta pykälän voimaantulon siirtämisestä 31.12.2021 asti.

5 § Vakuutustuotteisiin liittyvä erityinen tuntemisvelvollisuus

Esitetty pykälämuutos edellyttäisi, että henki- ja muun sijoitusvakuutuksen edunsaajan henkilöllisyys olisi todennettava aina, kun maksu suoritetaan. FA:n lausunnon mukaan muutos nykykäytäntöön olisi merkittävä ja se edellyttäisi edunsaajalta joko henkilöllisyystodistuksen esittämistä palveluntarjoajan luona tai tunnistautumista sähköisessä kanavassa. Edunsaajat eivät välttämättä ole vakuutusyhtiön nykyisiä asiakkaita, jolloin heitä ei ole tunnistettu ja todennettu aiemmin. Edelleen lausunnon mukaan ottaen huomioon maksettavien korvausten lukumäärät, pitkät asiointietäisyydet ja erityisesti iäkkäiden edunsaajien asema, todentamisvelvoitetta ei tulisi asettaa kategorisena, vaan ilmoitusvelvollisella tulisi aina olla mahdollisuus arvioida edunsaajan henkilöllisyyden todentamisen tarve riskiperusteisesti. FA:n lausunnon mukaan ehdotettu muutos edellyttää muutoksia ilmoitusvelvollisten tietojärjestelmiin ja prosesseihin ja niiden toteuttamiseksi tarvitaan riittävä siirtymäaika. FA esittää, että siirtymäaikaa annettaisiin 31.12.2021 asti.

Lausunnossaan FA tuo myös esiin, että neljäs rahanpesudirektiivi koskee vain henki- ja muita sijoitusvakuutuksia, eikä niille nyt ehdotettua todentamisvelvoitetta tule missään olosuhteissa laajentaa koskemaan vahinkovakuutuksia, riskihenkivakuutuksia, työeläkevakuutuksia, lakisääteisiä tapaturmavakuutuksia tai muitakaan direktiivin soveltamisalaan kuulumattomia vakuutuslajeja.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Voimassa olevan lain esitöissä (HE 228/2016) on todettu, että sillä pannaan täytäntöön neljännen rahanpesudirektiivin 13 artiklan 5 kohta, jossa säädetään henki- tai muussa sijoitusvakuutustoiminnassa edunsaajien henkilöllisyyden *todentamisesta* maksuajankohtana. Esitöiden mukaan pykälän 2 momentissa säädetään, että edunsaaja on *todennettava* maksuhetkellä. Valtiovarainministeriö toteaa, että kyse on virheellisen säännöksen saattamisesta vastaamaan rahanpesudirektiiviä ja voimassa olevan lain esitöitä. Tämän perusteella valtiovarainministeriö pitäytyy hallituksen esityksen mukaisessa ehdotuksessa.

Valtiovarainministeriö ei vastusta FA:n ehdotusta pykälän voimaantulon siirtämisestä 31.12.2021 asti.

6 § Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen

FA:n lausunnon mukaan pykälään uudessa 2 momentissa asetettu velvoite on sangen raskas toteuttaa, kun otetaan huomioon, ettei asiakkaasta riippumattomia tietolähteitä ole. Ehdotetun sanamuodon perusteella kirjaa tulee pitää asiakaskohtaisesti, mikä tuo prosessiin merkittävästi lisää työtä ja kustannuksia. Kyse ei ole pelkästään teknisestä tarkennuksesta, vaan tietojärjestelmämuutoksia edellyttävästä sääntelymuutoksesta, minkä vuoksi myös siirtymäajan on oltava selvästi lakiehdotuksessa esitettyä pidempi ja FA esittää, että siirtymäaikaa pidennettäisiin 31.12.2021 asti.

FA lausuu myös, että toiminnan riskiperusteisuus tulisi todeta selvästi lakiesityksen perusteluissa – vähäisen riskin asiakkaissa ei tarkkuustason ole tarpeen olla samanlainen kuin korkean riskin asiakkaissa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö toteaa, että kyseessä on komission Suomelle osoittaman puutteen korjaaminen. Neljännen rahanpesudirektiivin 3 artiklan 6 a kohdan ii alakohta edellyttää, että ilmoitusvelvollisten tulee pitää kirjaa tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan määrittämiseksi toteutetuista toimista. Hallituksen esityksen mukaan pykälää täydennettäisiin tältä osin. Tämän perusteella valtiovarainministeriö pitäytyy hallituksen esityksen mukaisessa ehdotuksessa. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan vastusta FA:n ehdotusta pykälän voimaantulon siirtämisestä 31.12.2021 asti.

4 luku - Ilmoitusvelvollisuus, salassapitovelvollisuus sekä liiketoimen keskeyttäminen

4 § Epäilyttäviä liiketoimia koskeva salassapitovelvollisuus ja salassapitovelvollisuutta koskevat poikkeukset

Ehdotettu pykälämuotoilu rajoittaisi tietojen luovuttamisen vain tilanteisiin, jossa se on välttämätöntä epäilyttävän liiketoimen arvioimiseksi. FA:n lausunnon mukaan ehdotettu muotoilu on liian rajoittava. Edelleen lausunnon mukaan ehdotettu kriteeri tietojen luovuttamisen välttämättömyydestä estäisi tietojen vaihtoa merkittävästi, koska useimmissa tapauksissa arvio siitä, oliko tietojen luovuttaminen välttämätöntä vai ei, on mahdollista tehdä vasta jälkikäteen. Lisäksi on huomattava, että tietojen luovuttaminen saman konsernin tai taloudellisen yhteenliittymän sisällä on usein tarpeellista myös esimerkiksi asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi, vaikkei konkreettista rahanpesu- tai muuta epäilyä olisikaan. Näillä perusteilla FA esittää lausunnossaan, että pykälän 3 momentin sanamuoto muutetaan muotoon: ”Edellä 1 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitusvelvollinen saa luovuttaa tiedon siitä, että 1 §:ssä tarkoitettu ilmoitus on tehty, ja tiedot ilmoituksen sisällöstä toiselle samaan konserniin tai muuhun taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvalle Suomessa tai toisessa ETA-valtiossa toimiluvan saaneelle yritykselle tai yhteisölle, jos tiedon luovuttaminen on tarpeen epäilyttävän liiketoimen tai rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi taikka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi eikä rahanpesun selvittelykeskus ole pyytänyt rajoittamaan tiedon luovuttamista. Tieto voidaan luovuttaa samoin edellytyksin myös samaan konserniin tai muuhun taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvalle muussa kuin ETA-valtiossa toimiluvan saaneelle yritykselle tai yhteisölle, jos yritystä tai yhteisöä koskevat tätä lakia vastaavat velvollisuudet ja niitä valvotaan näiden velvollisuuksien noudattamisessa.”

Valtiovarainministeriön vastaus:

Komissio on osoittanut Suomelle puutteen, jonka mukaan pykälässä säädetty tietojenvaihto ei kata rahanpesudirektiivin tarkoittamaa koko konsernia. Rahanpesudirektiivin 45 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että konsernin sisäinen tietojenvaihto on sallittua. Edelleen direktiivin mukaan rahanpesun selvittelykeskukselle toimitetut tiedot epäilyistä, että varat ovat rikollisen toiminnan tuottamaa hyötyä tai liittyvät terrorismin rahoitukseen, välitetään koko konsernille, jollei rahanpesun selvittelykeskus anna muita ohjeita. Pykälää on ehdotettu muutettavaksi niin, että tietojenvaihto epäilyttäviä liiketoimia koskevista ilmoituksista kattaa koko konsernin ja muun taloudellisen yhteenliittymän. Valtiovarainministeriö katsoo, että tältä osin ehdotus on toteutettavissa esitetyn mukaisena.

Säännöstä täydennettiin esityksen jatkovalmisteluvaiheessa saadun lausuntopalautteen ja käytyjen keskustelujen pohjalta tarkkarajaisen tiedonluovuttamisen edellytyksillä. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu säännös täyttäisi esitetyssä muodossa myös tietosuojasääntelyn arkaluonteisia tietoja koskevat vaatimukset, jos tiedot epäilyttävistä liiketoimista tehdyistä ilmoituksista katsotaan arkaluonteisiksi tiedoiksi. Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin, että FA:n lausunnossaan esittämä näkökanta siitä, että ehdotettu pykälämuotoilu on liian rajoittava, on relevantti. Valtiovarainministeriö näkeekin tarpeelliseksi sen arvioimisen, ovatko pykälän voimassa olevat tietojen luovuttamista koskevat edellytykset riittävät vai tuleeko niitä mahdollisesti täydentää tietosuojasääntelyn edellytyksillä.

9 luku - Erinäiset säännökset

2 § Ilmoitusvelvollisen sivuliikkeet ja muut yhtiöt

Pykälän 2 momentin nojalla ilmoitusvelvollisen on huolehdittava, että rahanpesulaissa säädettyjä velvollisuuksia noudatetaan sekä ETA-valtiossa että muussa kuin ETA-valtiossa sijaitsevassa tytäryrityksessä. FA:n lausunnon mukaan pykälän sanamuodon perusteella rahanpesulain velvoitteita tulisi soveltaa myös sellaisiin, millä tahansa muulla kuin finanssitoimialalla toimiviin tytäryhtiöihin, jotka eivät muuten kuuluisi rahanpesulain soveltamisalaan. Tämä ei

varmaankaan ole ollut tarkoituksena. FA toivoo, että asiaa selvennettäisiin joko itse pykälässä tai sen perusteluissa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin, että tällä muutoksella on tarkoitus korjata FATF:n osoittama epäkohta, jonka mukaan säädöksen nykyinen sanamuoto viittaisi vain muihin kuin ETA-valtioihin. Pykälän 2 momenttia on esityksessä ehdotettu tarkennettavaksi tältä osin lisäämällä eksplisiittinen viittaus ETA-valtioihin. Muilta osin säännös on ennallaan, eikä soveltamisalaa ole esitetty muutettavaksi.

Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta

4 § Rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada, käyttää ja luovuttaa tietoa

FA:lla ei ole kommentoitavaa pykälään ehdotettuihin muutoksiin. FA pitää kuitenkin kohtuullisena, että lain perusteluissa todettaisiin selvästi, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulee ensisijaisesti hankkia tiedot muilta kuin ilmoitusvelvollisen palveluksessa olevilta johtajilta tai työntekijöiltä henkilökohtaisesti.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotetun pykälän sanamuodosta käy selkeästi ilmi, että rahanpesun selvittelykeskuksen oikeus saada tiedot ja asiakirjat, kohdistuu ensisijaisesti ilmoitusvelvolliseen. Valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin, että tällä pykälällä on täytäntöönpantu rahanpesudirektiivin 33 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että ilmoitusvelvolliset ja tarvittaessa niiden johtajat ja työntekijät tekevät täysimittaista yhteistyötä rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa artiklassa kuvatulla tavalla.

Lakia alemman asteinen sääntely

FA pitää lausuntonsa mukaan tärkeänä, että rahanpesuasetukset saataisiin voimaan mahdollisimman pian. Ottaen huomioon, että aikaa lausuntokierroksesta on jo kulunut lähes kolme vuotta ja rahanpesusääntelyä on tuona aikana muutettu useita kertoja, FA pitää asianmukaisena ja välttämättömänä, että asetusluonnoksista myös järjestettäisiin uusi lausuntokierros ennen niiden antamista.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Sisäministeriö valmisteli luonnokset valtioneuvoston asetuksiksi yksinkertaistetusta ja tehostetusta asiakkaan tuntemismenettelystä ja ne olivat lausuntokierroksella keväällä 2018. Asetukset on tarkoitus antaa sisäministeriön toimesta mahdollisimman pian.

Lakien voimaantulo

FA:n lausunnon mukaan esitettyjen muutosten laajuus huomioiden ainakin rahanpesulain 3 luvun 3 §:n 2 momentin 3 kohdan, 3 luvun 5 §:n 2 momentin ja 6 §:n 2 momentin osalta muutosten voimaantuloa tulisi siirtää vähintään 31.12.2021 asti.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Valtiovarainministeriö ei vastusta FA:n ehdotuksia voimaantulon siirtämisestä edellä mainittujen säännösten osalta 31.12.2021 asti.