Eduskunnan hallintovaliokunta

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

1 Yleistä

Finanssivalvonta toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Kyseinen hallituksen esitys sisältää pääosin nk. teknisluonteisia muutoksia, joiden avulla pyritään saattamaan rahanpesua koskeva lainsäädäntö yhdenmukaiseksi EU:n neljännen rahanpesudirektiivin ja FATF:n suositusten kanssa. Finanssivalvonta on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja antanut siitä aikaisemmin kommentteja.

Kokonaisuudessa esitetyt muutokset ovat melko vähäisiä ja niiden vaikutus Finanssivalvonnan valvottaviin ja valvontaan pienimutoisia. Eräillä muutoksilla on kuitenkin suurempi merkitys rahanpesun torjunnan ja Finanssivalvonnan toiminnan kannalta, jonka takia näitä käsitellään lausunnossa tarkemmin.

2 Tarkemmin käsiteltäviä kohtia

2.1. Soveltamisalan laajennus tilitietopalveluita tarjoaviin yrityksiin

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus maksulaitoslain (297/2010) 7 b pykälään. Tällä hetkellä soveltamisalaa koskevan pykälän 1 momentin 4 kohdasta puuttuu viittaus maksulaitoslain 7 b pykälään, joka koskee tilitietopalveluiden tarjoajia. Euroopan komissio on antanut aiheesta lausunnon Euroopan pankkiviranomaiselle keväällä 2019 ja tässä yhteydessä on todettu, että tilitietopalveluiden tarjoajat kuuluvat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun sääntelyn soveltamisalan piiriin.

Finanssivalvonta on jo aikaisemmin esittänyt soveltamisalan laajennusta vastaamaan Euroopan pankkiviranomaisen kantaa ja yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi eri EU-valtioissa, joten ehdotettu muutos on kannatettava. Laajennuksen aiheuttaman työmäärän osalta on todettava, että tilitietopalvelujen tarjoamisen valvonta on jo tällä hetkellä muilta osin Finanssivalvonnan tehtävänä.

2.2. Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön lähipiirin määritelmä

Lakiehdotuksen mukaan läheinen liikesuhde poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsenen kanssa ei enää tekisi henkilöstä poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppania. Esityksessä on todettu, että nykyinen direktiivi ei edellytä voimassa olevan lain mukaista laajaa määritelmää.

Finanssivalvonta kannattaa tehtyä esitystä. Kuten lakiesityksessä todetaan, poliittisesti vaikutusvaltaisia henkilöitä, heidän perheenjäseniään ja yhtiökumppaneitaan jo nyt arvioituna tuhansia Suomessa. Kaikkien näiden henkilöiden osalta on noudatettava tehostettua tuntemisvelvollisuutta, joka merkitsee huomattavaa lisärasitetta sekä henkilöille itselleen että lain mukaisille ilmoitusvelvollisille. Perheenjäsenten liikekumppaneiden selvittäminen on ollut hyvin vaikeaa, ja liikesuhteiden huomioon ottaminen on kyseenalaista sikälikin, että perhesuhteet ja henkilöiden elinpiiri mukaan luettuna liiketoiminta, voivat poiketa merkittävästi eri henkilöillä. Jo nyt voimassa olevan riskiperusteisen lähestymistavan mukaan Finanssivalvonnan valvottavien tulee ottaa huomioon henkilön harjoittama liiketoiminta ja muut seikat henkilökohtaisina tietoina.

2.3. Pöytälaatikkopankin määritelmä

Neljännen rahanpesudirektiivin 24 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on kiellettävä luotto- ja finanssilaitoksia aloittamasta tai jatkamasta kirjeenvaihtajasuhteita pöytälaatikkopankin kanssa. Lisäksi edellä mainitun artiklan mukaan niiden on edellytettävä, että kyseiset laitokset toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, etteivät ne aloita tai jatka kirjeenvaihtajasuhteita sellaisen luotto- tai finanssilaitoksen kanssa, jonka tiedetään antavan pöytälaatikkopankkien käyttää tilejään. Rahanpesulain 3 luvun 12 §:llä on säädetty kielto luotto- tai rahoituslaitokselle aloittaa tai jatkaa kirjeenvaihtajasuhdetta sellaisen laitoksen kanssa, joka on pöytälaatikkopankki tai jonka tilejä pöytälaatikkopankit voivat käyttää. Lisäämällä pöytälaatikkopankin määritelmä rahanpesulakiin täydennettäisiin edellä mainittua rahanpesulain säännöstä.

Finanssivalvonta kannattaa määritelmän lisäämistä lakiin. Kun kansainvälisiä rahanpesutapauksia on tullut ilmi viime vuosien aikana, on pöytälaatikkopankeilla ja muilla hyvin vähäisessä määrin rahanpesun estotoimia toteuttavilla finanssilaitoksilla todettu olleen merkittävä asema kyseissä tapauksissa. Määritelmä selkiyttää tilannetta.

2.4. Riskiarvion laajentaminen kehitettäviin tuotteisiin ja palveluihin

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisten tulisi omissa riskiarvioissa ottaa huomioon kehitettävät tuotteet, palvelut ja liiketoimet sekä jakelukanavat ja teknologiat. Muutosehdotus perustuu FATF:n suositukseen 15, joka koskee uusia teknologioita. Suosituksen 1 kohdan mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä tulee arvioida muun muassa siten, että huomioidaan uusien tuotteiden ja liiketoimien kehittämisen yhteydessä mahdollisesti esille nousevat riskit. Finanssivalvonta kannattaa esitettyä laajennusta riskien arvioimisen osalta. Vaikka nykyisen riskiarvion laatimisen ohjeistuksessa on painotettu uusien tuotteiden ja palveluiden asemaa, ei tällä hetkellä ole velvoitetta pohtia näitä riskejä jo kehitysvaiheessa. On merkille pantavaa, että teknologinen murros ja asiakkaiden uudet toiveet palvelujen helppokäyttöisyydestä saattavat joissain tilanteissa lisätä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä ja vaikeuttaa torjuntatoimia. Finanssivalvonta pyrkii omalta osaltaan antamaan esimerkkejä, kuinka jo kehittämisvaiheessa riskit tulisi ottaa huomioon nykyistä tehokkaammin.

2.5. Anonyymitilien kielto

Ehdotuksen mukaan lakiin lisättäisiin nimenomainen kielto ylläpitää anonyymeja tai tekaistuilla nimillä olevia tilejä. Tällä hetkellä luottolaitoslain 15 luvun 18 §:ssä on kielto tarjota nimettömiä tilejä ja tallelokeroita. Maksulaitoslain 39 §:n 1 momentissa on puolestaan kielto tarjota nimettömiä tilejä. FATF on huomauttanut, että nämä eksplisiittiset kiellot eivät ulotu luottolaitoslain ja maksulaitoslain soveltamisala huomioiden muihin finanssilaitoksiin.

Finanssivalvonta kannattaa ehtyjä ehdotuksia. Vaikka kieltoa on pidetty käytännössä kaikille aloille ulottuvana, on tärkeää, että se selkeästi kattaa kaikki finanssisektorin toimijat ja mahdolliset tulevaisuudessa esille tulevat palvelumuodot.

2.6. Virtuaalivaluuttapalvelujen velvoite tunnistaa satunnaisasiakkaat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vaatimus, jonka mukaan satunnaisessa asiakassuhteessa asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen velvollisuuden raja olisi 1 000 euron varainsiirto silloin, kun on kyse virtuaalivaluuttaan liittyvässä palvelussa tehdystä liiketoimesta. Esityksen johdosta ilmoitusvelvolliset joutuisivat mahdollisesti tarkistamaan ja päivittämään asiakkaan tuntemismenettelyyn ja epäilyttäviä liiketoimia koskeviin ilmoituksiin liittyviä toimintaperiaatteitaan, menettelytapojaan ja valvontaa.

Finanssivalvonta on jo aikaisemmassa lausunnossa painottanut, että muutoksella ei tule heikentää nykytilaa, jossa Suomessa rekisteröityjen virtuaalivaluuttatoimijoiden kaikki asiakkaat katsotaan vakituisiksi asiakkaiksi, ja siten heidät tulee tunnistaa asiakkaansa transaktion suuruudesta riippumatta. Tätä on pidetty välttämättömänä myös sen seuraamiseksi, missä vaiheessa 1 000 euron raja ylittyy satunnaisen asiakkaan osalta.

Kysymys virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajan asiakkaiden tunnistamisesta ja satunnaisesta asiakkuudesta on hankala. Finanssivalvonnan rekisteröimät virtuaalivaluuttapalvelujen tarjoajat ovat ryhtyneet tehokkaisiin keinoihin asiakkaiden tunnistamiseksi ja tuntemiseksi. Ala on kuitenkin globaali ja erilaisia etätunnistamisen mahdollisuuksia on tarjolla runsaasti. Täysin anonyymi toiminta voisi kuitenkin lisätä merkittävästi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Parhaillaan FATF:n piirissä selvitetään keinoja, joiden avulla virtuaalivaluuttasiirtoja voitaisiin jäljittää ja seurata nykyistä tehokkaammin, mitä voidaan pitää positiivisena kehityksenä alan riski huomioon ottaen.

2.7. Mahdollisuus ilmoittaa konsernin sisällä rahanpesuilmoituksesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisille säädettyä oikeutta ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle tehdystä epäilyttävää liiketoimintaa koskevasta ilmoituksesta laajennettaisiin koskemaan kaikkia konserniyrityksiä ja muuhun taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä. Voimassa oleva säännös ei mahdollista tiedonvaihtoa epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen osalta koko konsernin ja muun taloudellisen yhteenliittymän sisällä. Esimerkiksi talletuspankkien yhteenliittymään ja rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvien yritysten välillä vallitsee tällainen direktiivin tarkoittama omistusyhteys.

Finanssivalvonta kannattaa esitettyä laajennusta ilmoittaa rahanpesuepäilystä yritysryhmän sisällä. Monet laajat finanssitoimijat voivat kattaa luottolaitostoiminnan ohella sijoituspalveluita, vakuutustoimintaa ja rahoitustoimintaa. Kun tarkastellaan koko yritysryhmän riskiä joutua hyväksikäytetyksi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisessa, on otettava huomioon tämä kokonaisuus. Yhden osa-alueen havainnot ja epäilyt rahanpesusta tulee saattaa koko ryhmän tietoon, jotta lisävahingoilta vältytään ja toisaalta tilanteesta saadaan kokonaiskuva. Tiedon luovuttamisessa on luonnollisesti otettava huomioon henkilötietojen arkaluonteisuus, mutta samalla on huomattava, että monet rahanpesun torjuntatoimet on jo nyt järjestetty yhtenäisesti konsernitasolla.

3. Lopuksi

Kuten esityksestä käy ilmi, useat alun perin ehdotetut muutokset ovat osoittautuneet siinä määrin monimutkaisiksi, että ne on siirretty laajempaa rahanpesulainsäädännön uudistamista koskevan työryhmän valmisteluun. Tämä on varmasti oikea toimenpide. Samalla Finanssivalvonta korostaa tarvetta yhtenäiseen ja kokonaisvaltaisiin lainsäädäntöön. Rahanpesulakia on jo nyt vuoden 2017 jälkeen ”paikattu” useilla pienillä korjauksilla, ja kokonaisuuden hallinta on yhä hankalampaa. Tämän johdosta Finanssivalvonta painottaa meneillään olevan uudistuksen merkitystä ja pyrkimystä saada kokonaisuus sellaiseksi, että kaikilla ilmoitusvelvollisilla on mahdollisuudet tulkita ja ymmärtää lakia kokonaisvaltaisesti.

Sama toive kokonaisvaltaisuuteen koskee resursseja: esityksessä on käsitelty vain lyhyesti todettu, että ilmoitusvelvollisille ehdotetut uudet

velvollisuudet voivat aiheuttaa välillisiä vaikutuksia valvontatoimintaan. Kuten lain soveltamisessa ilmoitusvelvollisten puolelta, valvontaviranomaisten toiminta on kokonaisuus. Mitä laajemmaksi ja kattavammaksi sekä samaan aikaan velvoittavammaksi sääntelyä kehitetään, sitä enemmän paineita luodaan valvonnan laajentamisen ja kehittämisen osalle. Tämän johdosta tulossa olevan kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion resurssikartoitus ja sen esitykset tulee ottaa vakavasti huomioon lähivuosien toimintaa punnittaessa.

FINANSSIVALVONTA

Sonja Lohse
yksikön päällikkö

Pekka Vasara
toimistopäällikkö