



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM 139:00/2014

1 Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Finanssivalvonnan lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta. Rahanpesulain kokonaisuudistuksessa esitetään säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (jälj. rahanpesulakiehdotus tai lakiehdotus). Samalla ehdotetaan muutoksia 22 liitelakiin. Työryhmän hallituksen esityksen muotoon laadituilla ehdotuksilla on tarkoitus panna täytäntöön toukokuussa 2015 annetut niin sanotut neljäs rahanpesudirektiivi ja maksajan tiedot –asetus sekä ottaa huomioon FATFin kansainväliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen suositukset.

2 Finanssivalvonnan lausunto

Finanssivalvonta pitää kannatettavina työryhmän ehdotusten tavoitteita. Riskiperusteisen lähestymistavan aiempaa selkeämpi huomiointi uudessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sääntelyssä mahdollistaa soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden riskienhallinnan periaatteiden ja käytännön toimintamallien tarkentumisen. Viranomaisten toimivaltuuksien yhdenmukaistaminen ja yhtenäisten valtuuksien luominen hallinnollisten seuraamusten määräämiselle lisää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan kattavuutta ja tehokkuutta. Myös pyrkimys saada kaikki sääntelyyn piiriin kuuluvat toimijat tehokkaaseen valvontaan on merkittävä lainsäädännön uudistamisella saavutettava etu.

Finanssivalvonta haluaa lisäksi erityisesti kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota seuraaviin rahanpesulakia ja muita liitännäisiä lakeja koskevien ehdotusten kohtiin.



1 luku Soveltamisala ja määritelmät

Finanssivalvonnan valvonnassa olevista toimijoista laissa käytettyä terminologiaa tulisi vielä jatkovalmistelussa arvioida. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että lain 1 luvun 2 §:n 1-6 kohdassa ja 1 luvun 4 §:n 17 kohdassa (rahoituslaitoksen määritelmä) käytetään eri terminologiaa, vaikka ainakin osin tarkoitetaan samoja Finanssivalvonnan valvonnassa olevia tahoja.

Finanssivalvonta toteaa tässä yhteydessä, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn tulee olla tarkkarajaista (lain 9 luvun 4 §). Myös tämän johdosta lain terminologian tulee olla täsmällistä. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että laista puuttuu luottolaitoksen määritelmä.

Finanssivalvonta toteaa myös, että koska lain 1 luvun 4 §:n 17 kohdan tarkoittama valvottavaryhmä kattaa myös vakuutuslaitoksia, tulisi laissa käyttää rahoituslaitoksen sijaan termiä finanssilaitos, mitä termiä käytetään myös neljännessä rahanpesudirektiivissä.

2 luku Riskiarviot

Rahanpesulakiehdotuksen mukaan (2 luku 2 §) toimivaltaisten viranomaisten ja asianajajayhdistyksen tulee laatia valvojakohtainen riskiarvio niiden valvonnan piiriin kuuluvien ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Valvojakohtaisen riskiarvion tarkoituksena on tukea toimivaltaisten viranomaisten ja asianajajayhdistyksen riskiperusteista valvontaa sekä ohjata valvonnan ja viranomaisresurssien kohdentamista niihin sektoreihin tai ilmoitusvelvollisiin, joilla on muita suurempi rahanpesun ja/tai terrorismin rahoittamisen riski.

Lakiehdotuksessa ei valvojakohtaisen riskiarvion, toisin kuin kansallisen (1 §) ja ilmoitusvelvollisen riskiarvion (3 §), kohdalla ehdoteta säädettäväksi julkisuudesta. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tällaista valvojan valvontatyötä varten laatimaa riskiarviota ei tulisi pitää lähtökohtaisesti julkisena. Koska valvojakohtaisen riskiarvion laadinnassa on hyödynnetty myös arkaluonteista ja salassa pidettävää materiaalia, valvojakohtaista riskiarviota ei olisi julkistettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 2, 12 ja 15 kohtien nojalla. Finanssivalvonta näkee kuitenkin ehdottoman tärkeänä, että valvojien ja valvottavien välinen vuoropuhelu ja tietojenvaihto eri sektoreita ja toimialoja koskevista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä on aktiivista.



3 luku Asiakkaan tunteminen - Riskiperusteinen arviointi

Voimassaolevassa rahanpesulaissa¹ ja uudessa rahanpesulakiehdotuksessa (3 luku 1 § 2 mom) säädetään, että jos ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia, ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta tai suorittaa liiketointa. Finanssivalvonta on valvontatyössään havainnut, että sen valvomien ilmoitusvelvollisten pyrkiessä noudattamaan voimassaolevaan rahanpesulakiin sisältyviä velvoitteita mitoitaa tuntemismenettelynsä riskiperusteisesti ja tuntee asiakas ne ovat törmänneet tilanteisiin, joissa asiakkaat ovat kyseenalaistaneet ilmoitusvelvollisen toiminnan yhdenvertaisuuteen tai yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan vedoten. Asiakkaat ovat saattaneet kokea, että heitä on kohdeltu syrjivästi, jos heille ei ole avattu palveluja tai että heidän henkilötietojensa suojaa on loukattu kysymällä henkilökohtaisia tietoja, jotka eivät heidän mielestään ole palveluntarjoajalle kuuluvia asioita.

Finanssivalvonta haluaakin nostaa esille sen seikan, että asiakassuhteiden riskiperusteiseen arviointiin ja asiakkaan tuntemiseen liittyvät ilmoitusvelvollisten menettelytavat saattavat vaarantaa yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) tarkoitetun yhdenvertaisuuden. On myös mahdollista, että asiakkaan tuntemiseen liittyvien henkilötietojen käsittelyssä syntyy ristiriitoja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämissääntelyn ja henkilötietosääntelyn (henkilötietolaki, 523/1999) välille. Eri aikoina valmisteluissa sääntelyissä ei ole välttämättä huomioitu niiden vaikutuksia muihin samaa tilannetta toisesta näkökulmasta säänteleviin lakeihin. Edellä kerrotun vuoksi Finanssivalvonta korostaa, että asiakkaan tuntemiseen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen liittyvien lakien ja muiden säännösten (esim. yhdenvertaisuuslaki ja henkilötietolaki) keskinäistä suhdetta olisi syytä lakiehdotuksen jatkovalmistelussa selvittää. Jos tällaista tarkastelua ei tehdä, on mahdollista, että ilmoitusvelvolliset yhtä sääntelyä noudattaessaan syyllistyvät toisen sääntelyn rikkomiseen.

3 luku Asiakkaan tunteminen – Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen ja asiakasvaratilit

Syyskuussa 2015 julkistettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kansallisista riskeistä tehty tutkimus (Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117/2015) sisältää arvion keskeisimmistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitoimialoista, -menetelmistä ja -ilmiöistä sekä muutamia näihin liittyviä suosituksia. Tutkimuksen mukaan asiakasvaratileihin liittyy erittäin merkittävä rahanpesuriski, koska asiakasvaratilien kirjanpidosta ei selkeästi säädetä laissa. Tutkimuksessa arvioidaan, että asiakasvaratilien kirjanpidon vääristäminen on yksi yleisimmistä rahanpesumenetelmistä.

¹ Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008)



Finanssivalvonta haluaa tuoda tässä yhteydessä esille myös toisen asiakasvaratilien käyttöön liittyvän epäkohdan. Monet finanssialan toimijat, mutta myös muut toimijat, kuten asianajajat ja kiinteistönvälittäjät, voivat toimialaansa koskevaan erityislakiin perustuen avata luottolaitoksessa tilejä asiakkaidensa varojen säilyttämiseksi noudattaen näissä erityislakeissa säädettyjä asiakasvarojen säilyttämistä koskevia velvoitteita. Tällöin asiakasvaratilin tilinomistajana on yritys, joka pitää hallussa asiakkaidensa varoja. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan asiakasvaratilejä avataan kuitenkin myös sellaisille toimijoille, joilla asiakasvarojen hallussapito ei perustu lakiin. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan asiakasvaratilin käyttö tällaisessa lakiin perustumattomassa tilanteessa voi lisätä riskiä väärinkäytöksille ja harmaalle taloudelle.

Koska rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen kansallisia riskejä kartoitettavassa tutkimusraportissa ja myös markkinoilla on havaittu erilaisia asiakasvaratileihin liittyviä väärinkäytösriskejä, Finanssivalvonta esittää harkittavaksi, tulisiko asiakasvaratileihin kohdistuvaa sääntelyä selventää tai lisätä. Voimassaolevassa rahanpesulaissa sekä lakiehdotuksessa asiakasvaratilit on nimenomaisesti mainittu vain tosiasiallisen edunsaajan tunnistamista koskevassa pykälässä (3 luku 6 §). Tässä pykälässä on todettu ainoastaan ne tilanteet, joissa luottolaitoksilla ei ole velvollisuutta tunnistaa asiakasvaratilien tosiasiallisia edunsaajia.

3 luku Asiakkaan tunteminen – Sähköiseen rahaan liittyvä yksinkertaistettu asiakkaan tuntemisvelvollisuus

Neljännän rahanpesudirektiivin (Art 12) mukaan on mahdollista, että jäsenvaltio ei edellytä tiettyjä asiakkaan tuntemiseen liittyviä toimia (esim. asiakkaan tunnistaminen ja henkilöllisyyden todentaminen) noudatettavaksi sähkörahan liikkeeseenlaskun yhteydessä, jos sähkörahatuote täyttää direktiivin asettamat kriteerit ja se on arvioitu vähäriskiseksi tuotteeksi. Lakiehdotuksessa tällaista poikkeusmenettelyä ei ole kuitenkaan mahdollistettu suomalaisille sähkörahan liikkeeseenlaskijoille, vaan suomalaisen toimijan tulisi ehdotuksen mukaan aina tunnistaa ja todentaa liikkeeseen laskemansa sähkörahan haltija ja haltijan tosiasiallinen edunsaaja sekä kerätä tästä asiakkaasta tuntemistietoja yksinkertaistettua asiakkaantuntemismenettelyä noudattaen.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan jäsenvaltioille sallittua poikkeuksen hyödyntämistä olisi kuitenkin syytä harkita. Asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen edellyttäminen saattaa aiheuttaa kilpailuhaitan suomalaisille toimijoille, jotka kilpailevat sähkörahamarkkinoista isojen eurooppalaisten ja kolmansista maista tulevien liikkeeseenlaskijoiden kanssa. Näillä kilpailijoilla on tämänhetkisen tietämyksemme mukaan mahdollisuus laskea liikkeeseen myös anonyymejä sähkörahatuotteita, kun taas suomalaisilta toimijoilta on edellytetty tuotteen haltijan tunnistamista.



Sähköiseen rahaan liittyvää poikkeusta arvioitaessa on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että markkinoilla käytetään yleisesti sekaisin prepaid-nimitystä tarkoitettaessa sekä sähkörahadirektiivin määrittelemää sähkörahaa että sellaisia maksamisen prepaid-välineitä, jotka perustuvat tililtä tehtäviin maksuihin (ei sähkörahatuotteita). Näiden tuotteiden väliset erot olisi kuitenkin olennaisen tärkeää erottaa erityisesti silloin, kun liikkeenlaskija haluaa hyödyntää asiakkaan tuntemista huomattavasti helpottavaa poikkeusta. On syytä huomata, että tämä poikkeussäännös on neljännessä rahanpesudirektiivissä sallittu ainoastaan sähköisen rahan tuotteille tiukoilla reunaehdoilla.

8 luku Valvonta

Rahanpesulakiehdotuksen valvontaa koskevassa 8 luvun 1 §:ssä on säädetty toimivaltaisten valvontaviranomaisten ja asianajajaliiton valvontavastuut. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan Finanssivalvonnan ja aluehallintoviraston valvontavastuista tulisi yksityiskohtaisissa perusteluissa avata tarkemmin siltä osin kun on mahdollista, että näiden kahden valvojan valvontavastuista syntyy epäselvyyttä (1 § 1 mom 4 kohta). Voimassaolevassa rahanpesulaissa oleva samankaltainen, väljästi ilmaistu työnjako on käytännön valvontatyössä osoittautunut haasteelliseksi.

3 Lakitekniisiä kommentteja

Finanssivalvonta esittää seuraavassa keskeisimpiä lakitekniisiä huomioita. Finanssivalvonta toimittaa muita huomioita vielä erikseen ministeriölle.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä

1:4 § 16 kohta. Finanssivalvonnasta annetun lain (jälj. FivaL) 3 a §:ssä käytetään termiä "Euroopan valvontaviranomaiset", mitä termiä käytetään myös rahanpesudirektiivissä. Kyseistä termiä tulisi siten käyttää myös rahanpesulaissa. Joka tapauksessa termi "rahoitusmarkkinaviranomainen" ei ole onnistunut, koska kohta kattaa myös EIOPAn (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen). Vähintään laissa tulisi käyttää termiä "Euroopan finanssimarkkinaviranomaisilla".

8:5 §. Pykälässä viitattu FivaL 28 § koskee vain Finanssivalvonnan toimilupavalvottavia ja eräitä muita yhteisöjä, mutta ei kaikkia rahanpesulaissa Finanssivalvonnan valvontaan säädettäviä ilmoitusvelvollisia. Finanssivalvonta ehdottaa, että pykälän perusteluissa voisi todeta tämän johdosta, että muiden Finanssivalvonnan valvomien ilmoitusvelvollisten osalta voidaan soveltaa pykälän 1 momenttia.



8:6 §. Finanssivalvonta aikoo toimittaa sitä koskevaa lainsäädäntöä valmistelevalle VM:n työryhmälle ehdotuksen FivaL 33 §:n selkeyttämiseksi. Ehdotettua rahanpesulain säännöstä tulisi harkita mukautettavaksi tähän ehdotukseen jatkovalmistelussa.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että pykälän 1 momentissa käytetään FivaL 33 §:n mukaisesti termejä ”toimilupansa ehtoja tai toimintaansa koskevia sääntöjä”. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, ovatko kyseiset seikat relevantteja rahanpesulain kannalta.

9:3 §. Seuraamusmaksua koskevan pykälän 2 momentin loppuosassa ei käytetä termejä ”vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti”, joten säännös ei tältä osin nyt poikkea rikemaksua koskevan 9 luvun 1 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdan kriteereistä. Säännöstä tulisi tämän johdosta tämentää.

9:4 § Seuraamusmaksun suuruus luotto- tai rahoituslaitokselle. Finanssivalvonta viittaa edellä todettuun kommenttiin hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn tarkkarajaisuudesta. Pykälän nyky muodon johdosta voidaan myös kysyä, voiko osa Finanssivalvonnan valvomista tahoista kuulua 9 luvun 5 §:n alle, joka koskee seuraamusmaksun määrittämistä muulle kuin luotto- tai rahoituslaitokselle ja vastaavasti voiko osa aluehallintoviraston valvomista tahoista kuulua 9 luvun 4 §:n alle, joka koskee seuraamusmaksun määrittämistä luotto- ja rahoituslaitoksille.

10:4 § Muutoksenhaku. Pykälän 1 momentin mukaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei jäljempänä pykälässä tai muualla laissa toisin säädetä. Lakia tulisi selventää siltä osin, voidaanko asianajajayhdistyksen esityksestä valittaa aluehallintoviranomaiselle.

Pykälän 2 momentin osalta tulisi säätää siitä, onko asianajajayhdistyksellä oikeus valittaa aluehallintoviranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Lain 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa tulee täydentää niin, että Finanssivalvonnan johtokunta päättää myös rahanpesulaissa tarkoitetuista hallinnollisista seuraamuksista.

Koska rahanpesulakiin tulee hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely kokonaisuudessaan (ml. prosessi) myös Finanssivalvonnan osalta, voisi FivaL 4 lukuun harkita otettavaksi 38, 39 ja 40 §:ien muuttamisen sijaan yksi erillinen pykälä, jonka mukaan rahanpesulain ja EU:n maksajan tiedot -asetuksen laiminlyönnistä tai rikkomisesta määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista on voimassa, mitä rahanpesulaissa säädetään. Tällöin



vältetään se tilanne, että FivaL:n ja rahanpesulain sääntely olisi osin päällekkäinen ja mahdollisesti ristiriidassa keskenään.

Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan ”Markkinaoikeus ratkaisee tämän lain voimaantullessa markkinaoikeudessa vireillä olevan asian. Markkinaoikeus ratkaisee valituksen, joka liittyy Finanssivalvonnan 38 - 41 §:n nojalla tekemään päätökseen, jos valitusaika ei ole kulunut umpeen tämän lain voimaantullessa.” Laissa lienee syytä säätää myös siitä, että tällaisessa tilanteessa sovelletaan kaikilta osin vanhan FivaL:n säännöksiä (esim. Finanssivalvonnan valitusoikeus markkinaoikeuden päätöksestä).

FINANSSIVALVONTA

Jyri Helenius
osastopäällikkö

Maarit Mäkinen
riskiasiantuntija

