

LAKIVALIOKUNNALLE

LaV@eduskunta.fi

HE 236/2021

**FINANSSIALA RY:N LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEEN EDUSKUNNALLE
RAHANPESULAIN, YM. MUUTTAMISESTA**

Lakivaliokunta on 31.1.2022 pyytänyt Finanssiala ry:n (FA) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (RESL) ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE) erityisesti siltä osin kuin kyse on lakivaliokunnan toimintaan liittyvistä kysymyksistä.

1 Yleiset kommentit

FA pitää hyvänä, että VM on ryhtynyt toimenpiteisiin FATF:n, komission, kansallisten viranomaisten ja ilmoitusvelvollisten esille nostamien lainsäädännön puutteiden ja epäjohtamismukaisuuksien korjaamiseksi.

Tarpeettomien hallinnollisten ja taloudellisten kustannusten välttämiseksi FA pitää välttämättömänä, ettei ilmoitusvelvollisille aseteta sellaisia uusia velvoitteita, jotka ovat suoraan ristiriidassa komission lainsäädäntöehdotusten kanssa ja todennäköisesti muuttuisivat uuden EU-säätelyn astuessa voimaan. Asetettavat velvoitteet tulee myös muotoilla niin yksiselitteisesti, etteivät ne tarpeettomasti lisää jo nykyisellään monimutkaiseen säätelyyn liittyviä tulkintaongelmia.

HE:n mukaan ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2022 lukuun ottamatta RESL 1 luvun 4 §:n 1 momentin 11 kohdan i alakohtaa, 3 luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa ja 13 §:ä, joita koskevat muutokset tulisivat voimaan vasta 1.4.2023. Mikäli lakiehdotusten käsittely viivästyy, FA välttämättömänä, että kyseisille säännöksille varmistetaan vähintään 12 kuukauden siirtymäaika.

2 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta**2.1 Poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmä (RESL 1:4.1, 11-k, i-ak)**

Säännöksen määritelmä on kirjoitettu yleiseen muotoon ja sanamuotonsa perusteella kattaisi minkä tahansa valtion liikelaitokset ja kokonaan tai enemmistöllä omistamat yhtiöt sijaintipaikastaan riippumatta. Tästä huolimatta HE:n perustelut ja vaikutusarvio on kirjoitettu aivan kuin säännös kattaisi vain suomalaiset (Suomeen rekisteröidyt) valtion liikelaitokset ja yhtiöt. Mikäli tarkoituksena on, että määritelmä kattaa kaikkien valtioiden omistamat kaikkien maiden yhtiöt, säännöksen sanamuodon ja perustelujen tulisi tältä osin olla täysin yksiselitteisiä.

HE:n perusteluissa esitetään myös, että ns. pörssiyhtiöt jäisivät määritelmän ulkopuolelle. FA pitää rajausta hyvänä ja perusteltuna, mutta katsoo, että kyse on niin merkittävästä rajauksesta, että siitä tulisi säätää lain tasolla.

2.2 Yleisen edunvalvojan tuntemistiedot ja niiden säilyttäminen (RESL 3:3.2, 2-k)

FA pitää tärkeänä, että edunvalvojen tuntemistietojen selvittämistä, käsittelyä ja säilyttämistä koskevat kysymykset saataisiin ratkaistua edunvalvonnassa olevien henkilöiden, edunvalvojen ja ilmoitusvelvollisten kannalta järkevällä ja luotettavalla tavalla.

HE:ssä kuvattu menettely soveltuu vain tilanteisiin, joissa yleinen edunvalvoja asioi fyysisesti ilmoitusvelvollisen luona. Edunvalvoja voidaan tuolloin tunnistaa järjestysnumeron perusteella tarkistamalla viranhaltijan nimi ja tiedot tämän työnantajan kautta, mutta henkilöllisyyden todentaminen edellyttäne jatkossakin tietojen paikkansapitävyyden varmentamista virallisesta henkilöasiakirjasta. FA pitää tärkeänä, että sääntelyä kehitettäisiin niin, että yleisille edunvalvoille annettaisiin mahdollisuus asioina myös etänä.

FA haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:n ns. viidenteen rahanpesudirektiiviin perustuva laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä edellyttää, että toimivaltaiselle ja -kelpoiselle viranomaiselle on järjestelmän kautta salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä luovutettava muun muassa tilin käyttöoikeudenhaltijan ja tallelokeron käyttöoikeutetun henkilön täydellinen nimi, syntymäaika ja suomalainen henkilötunnus tai sen puuttuessa kansalaisuus. Jos yleinen edunvalvoja toimii myös käyttöoikeudenhaltijan roolissa, tarvittaneen lain tasoista sääntelyä siitä, mitä tietoja yleisistä edunvalvoista tulee luovuttaa tiedonhakupöytäkirjan kautta.

2.3 Rikostuomioita ja rikoksia koskevan tiedon käsittely (RESL 3:3a)

2.3.1 Tiedon käsittelyn kohteet

Ehdotettu pykälämuotoilu antaisi ilmoitusvelvolliselle oikeuden käsitellä vain asiakkaaseen ja asiakkaan tosiasialliseen edunsaajaan kohdistuvia rikostuomioita ja rikoksia koskevia tietoja, mitä on riittämätöntä RESL:n vaatimusten ja tavoitteiden kannalta.

Jos asiakkaana on oikeushenkilö, oikeudellinen järjestely tai ulkomainen trusti, on välttämätöntä, että oikeus käsitellä näitä tietoja ulottuu asiakkaan ja asiakkaan tosiasiallisen edunsaajan lisäksi asiakkaan edustajiin ja mahdollisiin muihin vastuushenkilöihin, jotta asiakassuhteeseen sisältyvää riskiä voidaan arvioida RESL:n edellyttämällä tavalla.

FA esittääkin, että 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan muotoon:

Ilmoitusvelvollisella on oikeus käyttää ja muutoin käsitellä asiakkaan tuntemistietona sellaista luonnolliseen henkilöön kohdistuvaa rikostuomiota tai rikosta koskevaa tietoa, joka on yleisesti saatavilla, jos tieto on välttämätön: [...].

2.3.2 Käsiteltävä tieto ja asiallinen yhteys rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen

Pykälän ehdotettu 2 momentti edellyttäisi, että rikostuomiota tai rikosta koskevan tiedon olisi liityttävä rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen tai siihen rikokseen, jolla rahanpesun kohteena oleva tai terrorismin rahoittamiseen käytettävä omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin. FA toteaa, että ehdotettua rajausta on käytännössä mahdotonta soveltaa ja esittää sen poistamista.

Kantansa tueksi FA viittaa siihen, että ilmoitusvelvollisen tehtävänä on havaita, ottaa selkoa ja ilmoittaa liiketoimista, jotka ovat epäilyttäviä tai joiden tarkoituksena voi olla

terrorismin suora tai välillinen rahoittaminen. Ilmoitusvelvollisen tehtävänä ei sen sijaan ole selvittää asiakkaan toiminnan tai yksittäisen liiketoimen mahdollista rikollista luonnetta. Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen ei edellytä ilmoitusvelvollisen tietoisuutta rikoksen tapahtumisesta, vaan pelkkä selittämätön toiminta riittää. Olisi epä johdonmukaista, että rikostuomiota tai rikosta koskevan tiedon osalta ilmoitusvelvolliselta vaadittaisiin pidemmälle menevää kykyä arvioida rikosnimikkeen täyttymistä.

Lisäksi FA haluaa todeta, ettei julkisista lähteistä olevien rikostuomioita tai rikosta koskevien tietojen hyödyntämisen tarkoituksena ole arvioida rikoslaissa säädettyjen tunnusmerkistöjen täyttymistä, vaan muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva asiakkaaseen ja hänen liiketoimiinsa liittyvistä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä ilmoitusvelvolliselle RESL:ssa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi.

Ehdotetun 2 momentin sananmuoto on epätarkka ja voisi johtaa esimerkiksi tulkintaan, jossa ilman asiakasta koskevaa rahanpesutuomiota tai muita rahanpesuun liittyviä rikostietoja, ilmoitusvelvollinen ei voisi käsitellä esirikokseen liittyvää tietoa tai tuomioita, ellei ole vahvaa näyttöä siitä, että asiakas käyttää esirikoksen varoja nimenomaan rahanpesuun.

Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että tilanteessa, jossa asiakkaalla mediatietojen perusteella on kytkös laajaa rikollista toimintaa harjoittavaan rikollisryhmään, epäilyyn huumekauppaan liittyvää tietoa ei saisi hyödyntää, mikäli asiakkaan epäilyttävältä vaikuttavassa toiminnassa saattaisikin olla kyse huumekaupan sijaan harmaasta taloudesta, ihmiskaupasta tai vaikkapa laittomasta perintätoiminnasta.

2.3.3 Tiedon käsittely konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisällä

RESL mahdollistaa asiakkaan tuntemista ja epäilyttävää liiketoimea koskevaa ilmoitusta koskevien tietojen jakamisen konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän sisällä (RESL 3:7 ja 4:4). FA pitää RESL:n tavoitteiden ja johdonmukaisen soveltamisen kannalta välttämättömänä, että vastaava oikeus turvataan yksiselitteisesti ja salassapitosääntöjen estämättä myös rikostuomioita ja rikoksia koskevien tietojen jakamisen ja muun käsittelyn osalta. Luottolaitoslain pankkisalaisuussääntely tai vakuutusyhtiölain vakuutussalaisuussääntely eivät tätä mahdollista, vaan asiasta tulee säätää RESL:ssa.

2.3.4 Säilyttämisvelvollisuus

FA haluaa tuoda esille, että rikostuomiota tai rikosta koskeva tieto saattaa olla pykälässä mainittujen käyttötarkoitusten kannalta välttämätön vielä viiden vuoden jälkeenkin asiakkaan rahanpesun riskin arvioimiseksi. Asiakasta koskevien yksittäisten tietojen poistaminen asiakassuhteen mahdollisesti vielä jatkuessa saattaisi myös johtaa ongelmiin asiakkaan tuntemista koskevien velvoitteiden täyttämiseksi, minkä lisäksi se aiheuttaisi suhteetonta hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille verrattuna siihen, että tiedot poistettaisiin samanaikaisesti asiakkaan muiden tuntemistietojen tai vaikkapa asiakkaaseen liittyvän epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tietojen kanssa.

FA esittää, että RESL 3:3a:ssä tarkoitettua tietoa säilytettäisiin 3:3:n tai 4:3:n mukaisesti ja samalla luovutaan kategorisesta vaatimuksesta poistaa rikostuomiota tai rikosta koskeva tieto viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity.

2.3.5 Erillään pito asiakasrekisteristä

FA huomauttaa, että velvoite säilyttää rikostuomioita ja rikoksia koskevat tiedot erillään asiakasrekisteristä voisi johtaa tilanteeseen, jossa asiakkaan tuntemistietoa käsittelevillä ilmoitusvelvollisen työntekijöillä ei ole käytössään kaikkia tarvittavia tietoja asiakkaaseen tai yksittäiseen toimeksiantoon liittyvän rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin arvioimiseksi.

FA esittääkin, että ehdotettu tietojen erillään pitämisen velvoite rajattaisiin koskemaan vain pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja selonottovelvollisuuden hoitamiseksi välttämättömiä tietoja.

Sen sijaan 1 momentin 1 kohdan mukaisesti asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi käytettyjä tietoja voitaisiin säilyttää ja käsitellä asiakasrekisterissä muiden asiakkaan tuntemistietojen tapaan.

2.3.6 Asiakkaan oikeus päästä käsiksi tietoihin

FA pitää tärkeänä rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin sekä tietojen oikaisemiseen. Kuitenkin pääsy tietoihin tulisi linjata selkeämmin epäilyttäviä liiketoimia koskevien tietojen säilyttämistä koskevien säännösten mukaan niin, ettei rekisteröidyllä olisi oikeutta saada pääsyä ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaisiin selonottovelvollisuuden täyttämiseksi käsiteltäviin tietoihin, vaan ainoastaan 1 momentin 1 kohdan mukaisiin asiakassuhteeseen liittyvien rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riskien arvioimiseksi käytettyihin tietoihin.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tietojen osalta tarkastusoikeus tulisi toteuttaa RESL 4:3.2:n mukaisesti niin, että tietosuojavaltuutettu tarkastaa rekisteröidyn pyynnöstä näiden tietojen käsittelyn lainmukaisuuden.

2.3.7 Ilmoitusvelvollisen menettelyt tiedon erottamiseen

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentissa tarkoitettua henkilötietoa, jos sillä olisi käytössään menettelyjä, joiden avulla kyseistä tietoa käsiteltäessä voitaisiin tehdä ero syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä ottaen huomioon oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perusoikeus, puolustautumisoikeus ja syyttömyysolettama.

FA pitää vaatimusta pitkälle menevänä ja käytännössä erittäin vaikeana toteuttaa. Jos vaatimus nähdään välttämättömäksi, tietojen ylläpito tulisi voida kytkeä tavanomaisiin jatkuvan seurannan ja asiakkaan tuntemistietojen ylläpitomenettelyihin. Lisäksi säännös vaatisi tarkennusta siihen, millaisia menettelyjä ilmoitusvelvollisilla tulisi olla, jotta eron tekeminen syytteiden, rikostutkinnan, oikeudenkäyntien ja tuomioiden välillä säännöksen edellyttämällä tavalla on mahdollinen.

2.3.8 Lähteen laatu

Ehdotetun 3 momentin nojalla ilmoitusvelvollisella olisi oikeus käsitellä 1 momentin mukaista henkilötietoa, jos se on peräisin luotettavasta lähteestä ja on paikkansapitävä ja ajantasainen. FA pitää tärkeänä, että lakitekstissä tai perusteluissa selvennettäisiin, millä tavoin ilmoitusvelvollinen voi käytännössä varmistua tiedon luotettavuudesta, paikkansapitävyydestä ja ajantasaisuudesta.

2.4 Varojen jäädyttämiseen liittyvä asiakkaan tunteminen (RESL 3:16)

HE:ssä ehdotetaan, että RESL:n soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan myös varojen jäädyttämiseen ja luovutuskieltoon liittyvät velvoitteet, joista säädetään EU:n pakoteasetuksissa ja jäädyttämislaissa. Ottaen huomioon rahanpesun ja terrorismin rahoituksen sääntelyyn jo nykyisellään liittyvät tulkinta- ja soveltamisongelmat, FA pitää ratkaisua ongelmallisena ja katsoo, että tarvittavat muutokset olisi ollut luontevampaa tehdä ns. pakote- ja jäädyttämislakeihin.

Mikäli ehdotettu sääntelyratkaisu kuitenkin nähdään tarkoituksenmukaiseksi ja toteuttamiskelpoiseksi, FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että samalla on varmistettava, että myös RESL:n aineelliset säännökset muokataan laajennusta vastaavaksi.

2.5 Oikeus käyttää henkilötietoja, jotka on hankittu ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi

HE:n ulkopuolelta FA esittää lisäksi, että otsikossa viitatus RESL 3:3.5:n säännöksen sanamuotoa korjattaisiin niin, että se vastaisi EU:n ns. neljännessä rahanpesudirektiivissä tarkoitettua sanamuotoa.

RESL 3:3.5:n mukaisesti:

Asiakkaan tuntemistietoja tai muita henkilötietoja, jotka on hankittu ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi, ei saa käyttää tarkoitukseen, joka on yhteen sopimaton näiden tarkoitusten kanssa.

Säännös perustuu neljännen rahanpesudirektiivin johdanto-osan 43 kappaleeseen ja V luvun 41 artiklan 2 kohtaan, joissa henkilötietojen käyttämisen sijaan puhutaan niiden käsittelemisestä.

Koska käsitteleminen on käsitteenä olennaisesti laajempi, FA esittää, että lain soveltamisen selkeyttämiseksi RESL 3:3.5 muutetaan muotoon:

Asiakkaan tuntemistietoja tai muita henkilötietoja, jotka on hankittu ainoastaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi ja paljastamiseksi, ei saa käsitellä tarkoitukseen, joka on yhteen sopimaton näiden tarkoitusten kanssa.

3 Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

HE-luonnoksessa esitetään, että Finanssivalvonta saisi oikeuden valvoa, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat EU:n ns. pakoteasetuksia ja päätöksiä, jotka on annettu varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain nojalla. FA pitää tarpeellisena, että Finanssivalvonnalle varmistettaisiin myös riittävät toimivaltuudet antaa asiaan liittyviä tarkentavia ohjeita valvottavilleen.