

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

valtiovarainministerio@vm.fi
mia.aronen@vm.fi

VM008:00/2017

Finanssiala ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on 14.6.2018 pyytänyt Finanssiala ry:n lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitämme lausuntonamme seuraavaa.

1 Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Valvontajärjestelmä muodostuisi luottolaitosten ylläpitämästä pankki- ja maksutilien tiedonhakupankkijärjestelmästä sekä Tullin ylläpitämästä pankki- ja maksutilirekisteristä, johon kerättäisiin tietoja maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien asiakkaiden tileistä.

Pidämme hyvänä lähtökohtana sitä, että lakisääteisen veloitteen täyttämiseen on periaatteessa tarjolla kaksi reittiä eikä toimijoilta edellytetä päällekkäisten ratkaisujen rakentamista. Esityksen mukaan luottolaitoksille koituvat veloitteet kuitenkin olisivat selvästi maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien veloitteita laajempia, mikä ei vastaa esityksen taustalla olevan ns. viidennen rahanpesudirektiivin^{*} tavoitteita. Koska kyse kuitenkin on välittömästi lakiin perustuvan veloitteen täyttämisestä, katsomme, että tiedonhakupankkijärjestelmän ja pankki- ja maksutilirekisterin tietosisältöjen tulisi olla samat ja toimijoilla tulisi olla mahdollisuus valita oman liiketoimintansa lähtökohdista, kumman vaihtoehdon se haluaa toteuttaa. Keskitetyn pankki- ja maksutilirekisterin edullisempien liittymiskustannusten vastapainoina ovat merkittävästi suurempi manuaalisen työn määrä ja kustannukset, mikä nähdäksemme ilman viranomais sääntelyäkin ohjaa toimijoita järkeviin valintoihin.

Esityksellä on tarkoitus laajentaa merkittävästi ainakin Kansaneläkelaitoksen lainmukaista oikeutta saada luotto- tai maksulaitokselta pankkisalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Nykykäytännön mukaisesti esimerkiksi toimeentulotuen asiakkaan täytyy itse toimittaa Kansaneläkelaitokselle tarvittavat tiedot, joten sen mukaantulo valvontajärjestelmän käyttäjäksi tulee lisäämään kyselyiden määrää olennaisesti.

Luottolaitoksen vastuulle ei voi jäädä sen varmistaminen, että yksittäisessä tapauksessa Kansaneläkelaitoksella tai sen puolesta tiedonhaun tekevällä toimihenkilöllä on oikeus hankkia asiakkaan tietoja tiedonhakupankkijärjestelmän kautta, vaan vastuun tulee yksiselitteisesti olla tiedonhaun tekevällä taholla. Pidämme tärkeänä, että

^{*} Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EY muuttamisesta

edellä mainitut näkökohdat ja erityisesti muutosten vaikutukset eri osapuolten vastuisiin huomioidaan asian jatkovalmistelussa.

Viidennen rahanpesudirektiivin vaatimukseen verrattuna pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ehdotettu tietosisältö on merkittävästi laajempi. Merkittäviltä osin kyse on kansallisesta lisäsääntelystä, jonka perustamis- ja ylläpitokustannukset jäisivät olennaisilta osin luotto- ja maksulaitosten sekä sähkörahyhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien kannettaviksi. Jos valtiovarainministeriö kuitenkin on valmis esittämään hallitusohjelman vastaista lisäsääntelyä, erityistä huomiota on jatkovalmistelussa kiinnitettävä siihen, ettei edellä mainituille ilmoitusvelvollisille aiheuteta tarpeettomia kustannuksia kohtuuttomien tietovaatimusten tai turhien kyselyiden kautta.

Esimerkkeinä kohtuuttomista tietovaatimuksista ovat 4 §:n 2 momentin 5 kohdassa pankki- tai maksutiliin liitettyä maksuvälinettä koskevat tiedot ja 4 §:n 2 momentin 7 kohdan tilin haltijan tai käyttöoikeudenhaltijan asiakkuuteen liittyvät muut tiedot. Luotto- tai maksulaitoksella ei ole tiedossa esimerkiksi tiliin liitetyn maksukortin numeroa, vaan se joudutaan tarvittaessa selvittämään manuaalisesti muuta kautta, minkä vuoksi mainittu tieto ei sovellu valvontajärjestelmän kautta automatisoidusti luovutettavaksi tiedoksi. Sama pätee tilin haltijan tai käyttöoikeudenhaltijan asiakkuuteen liittyviin muihin tietoihin: tietovaatimus on muotoiltu niin yleiseen ja epätasälliseen muotoon, että sen täyttäminen muuten kuin manuaalisesti on mahdotonta. Näillä perusteilla esitämmekin 4 §:n 2 momentin 5 ja 7 kohtien sekä vastaavasti pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettavia tietoja koskevien 6 §:n 2 momentin 5 ja 7 kohtien poistamista. Mikäli näitä tietoja yksittäisessä tapauksessa tarvitaan, viranomaisella on mahdollisuus saada ne esimerkiksi normaalilla pankkitiedustelulla.

Lakiesitykseen ei sisälly määräystä siitä, kuinka pitkältä ajalta tietojen tulisi olla saatavilla pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän kautta. Kyse on seikasta joka olennaisesti vaikuttaa tiedonhakujärjestelmän kehitys-, toteutus- ja ylläpitokustannuksiin. Ehdoitammekin, että luottolaitoksen olisi kyettävä tiedonhakujärjestelmän kautta tarjoamaan järjestelmän tietovaatimuksissa määritellyt tiedot vähintään 12 kuukauden ajalta. Tätä vanhemmat tiedot koottaisiin ja toimitettaisiin erikseen sähköisessä muodossa. Tiedonhakujärjestelmän tietosisällön laajuus huomioon ottaen pidämme ehdotustamme kohtuullisena.

Odotettavissa on, että valvontajärjestelmän käyttöönotto tulee lisäämään sekä automatisoitujen kyselyiden että niiden pohjalta tehtävien manuaalisten jatkokyselyiden määrää. Kyselyiden helppouden ohella määrän kasvuun vaikuttaa olennaisesti se, että valvontajärjestelmän kautta haettavat tiedot on luovutettava maksutta. Nimellisenkin maksun käyttöönotto ohjaisi kyselyiden määrää terveeseen suuntaan ja antaisi luotettavan mittarin kyselymäärien seurantaan varten. Mikäli tähän ei kuitenkaan ole valmiutta, pidämme asiakkaiden ja tietoja luovuttavien tahojen oikeusturvan kannalta välttämättömänä, että kyselymäärien seurantaan varten laaditaan luotettavat ja riittävän yksityiskohtaiset menettelyt, jotta mahdolliset poikkeamat tai ylilyönnit voidaan havaita ja selvittää asianmukaisella tavalla.

Valvontajärjestelmän toteuttaminen tulee aiheuttamaan tietoja luovuttaville tahoille merkittäviä kustannuksia. Turhien kustannusten välttämiseksi ehdotammekin, että valvontajärjestelmän toteutus vaiheistetaan niin, että ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan viidennen rahanpesudirektiivin asettamat toiminnalliset ja tietosisältöä koskevat vaatimukset. Kansalliset lisävaatimukset ja niiden edellyttämät muutokset

viranomaisten tiedonsaantivaltuuksiin voidaan toteuttaa sen jälkeen hankkeen toisessa ja mahdollisessa kolmannessa vaiheessa. Vaiheistus on tarpeen siksi, että kyse on mittavista ja huolellista suunnittelua vaativista muutoksista, jotka on myös kyettävä aikatauluttamaan järkevällä tavalla toimijoiden jo valmiiksi erittäin kuormitettuihin tietojärjestelmien määrittely- ja toteutusprosesseihin.

Viidennen rahanpesudirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on perustettava 32 a artiklassa tarkoitetut keskitetyt automatisoidut mekanismit viimeistään 10.9.2020. Eesityksen mukaan pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmää ja pankki- ja maksutilirekisteriä koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin jo 1.1.2020 alkaen. Pidämme välttämättömänä, että siirtymäaikaa jatketaan direktiivin sallimaan takarajaan saakka. Siirtymäaika on myös rajattava koskemaan vain direktiivin kansallisen toimeenpanon edellyttämiä toiminnallisia ja tietosisältöä koskevia vaatimuksia. Kansallisten lisävaatimusten aikatauluihin voidaan ottaa kantaa jatkovalmistelun yhteydessä.

Lopuksi haluamme korostaa, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lain jatkovalmistelussa on arvioitava huolellisesti esitettyjen säännösten vaikutuksia pankkisalaisuuden, tietosuojan ja henkilötietojen käsittelyn näkökulmista. Sekä tietojen kohteen että tietoja viranomaisille luovuttavien tahojen on voitava luottaa siihen, että järjestelmän kautta tulevat kyselyt ovat asianmukaisia ja saatuja tietoja käsitellään asianmukaisesti ja vain lain sallimiin käyttötarkoituksiin.

2 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (rahanpesulaki) 1 luvun 4 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset poliittisesti vaikutusvaltaisista tehtävistä. Säännös on tervetullut ja huolellisesti laadittuna luettelo voi merkittävästi auttaa poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin liittyvissä tulkintakysymyksissä.

Asiakkaan tuntemistietoja ja niiden säilyttämistä koskevan 3 luvun 3 §:n 2 momentin 6 kohdan osalta pykälän teksti ja perustelut eivät vastaa toisiaan. Perusteluissa todetaan, että tilanteissa joissa tosiasiallista edunsaajaa (perusteluissa käytetty sana ”henkilö” lienee kirjoitusvirhe) ei ole pystytty tunnistamaan, asiakkaan tuntemista koskevista tiedoista olisi säilytettävä oikeushenkilön hallituksen tai vastuunalaisen yhtiömiehen, toimitusjohtajan tai muun vastaavassa asemassa olevan henkilön nimi, syntymäaika ja henkilötunnus. Pidämme perustelujen muotoilua hyvänä ja ehdotamme, että säännös muutetaan muotoon ”6) tosiasiallisten edunsaajien nimi, syntymäaika ja henkilötunnus, tai jos tosiasiallista edunsaajaa ei ole pystytty tunnistamaan, edellä tarkoitetut tiedot jostain 1 luvun 5 §:n 4 momentissa mainitusta henkilöstä”.

Pidämme 3 luvun 3 §:ään ehdotettua uutta 6 momenttia hyvänä. Säännös mahdollistaisi sen, ettei ilmoitusvelvollisen ei tarvitse pyytää aina oikeushenkilön hallituksen tai vastaavan päättävän elimen kaikkien jäsenten täydellisiä nimiä, syntymäaikoja ja kansalaisuuksia, vaan ilmoitusvelvollinen voi nojautua yhdistys-, säätiö- tai uskonnollisten yhdyskuntien rekisteriin merkittyihin tietoihin, jos se on perusteltua ilmoitusvelvollisen riskiarvio huomioon ottaen. Säännöksen sanamuotoa ”voidaan säilyttää [...] vain kyseisiä henkilöitä koskevat tiedot” on kuitenkin tarpeen selventää, koska se antaa ymmärtää, ettei ilmoitusvelvollinen saisi säilyttää muita kuin rekisteriin merkittyjen henkilöjen tietoja, vaikka tämä tuskin on säännöksen tarkoitus.

Nähdäksemme olisi myös perusteltua, että tosiasiallisista edunsaajista ja hallituksen jäsenistä säilytettäviä tietoja yhtenäistettäisiin laajemminkin esim. niin, että tosiasiallisen edunsaajan osalta syntymäaikatieto olisi riittävä aina, kun henkilötunnus ei ilmene saatavilla olevista asiakirjoista tai rekisteritiedoista eikä tosiasiallisen edunsaajan henkilöllisyydestä ei ole epäselvyyttä.

Ilmoitusvelvollisen sekä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuutta koskeva 6 luvun 5 § on kirjoitettu kategoriseen muotoon ja jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, miten ilmoitusvelvollisten oletetaan toimivan käytännössä vastaan tulevilla tilanteilla. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa pankki huomaa asiakastietolomakkeesta, ettei asiakasyrityksen kahta viikkoa aiemmin valitun hallituksen jäseniä vielä ole merkitty kaupparekisteriin. Oletetaanko pankin tällaisessa tilanteessa seuraamusten uhalla tekevän havaitsemastaan epäjohtomukaisuudesta rekisterin ylläpitäjälle ilmoituksen, joka hyvin todennäköisesti tulee osoittautumaan turhaksi?

3 Laki virtuaalivaluutan tarjoajista

Pidämme hyvänä virtuaalivaluutan tarjoajille ehdotettua velvollisuutta rekisteröityä Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin ja rahanpesulain soveltamisalan laajentamista koskemaan myös niitä. Virtuaalivaluuttoja hyödynnetään lisääntyvästi rahanpesuun, terrorismin rahoitukseen ja muuhun rikolliseen toimintaan ja on periaatteellisestikin tärkeää, että niiden tarjoajat saadaan sääntelyn piiriin.

4 Muut lakiesitykset

Meillä ei ole lausuttavaa muihin HE-luonnokseen sisältyviin lakiesityksiin.

5 Muut huomiot

Olemme neljännen ja viidennen rahanpesudirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä esittäneet rahanpesulakiin muutoksia, joilla mahdollistettaisiin ilmoitusvelvollisten välinen tietojenvaihto jo ennen epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekemistä, varmistettaisiin epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassa pysyminen esitutkinnan ja oikeudenkäynnin aikana, selkeytettäisiin ilmoitusvelvollisten oikeutta seurata ja soveltaa ulkomaiden asettamia kansallisia pakotteita (esim. USA:n OFAC-pakotteet) sekä varmistettaisiin ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien velvoitteiden yhteensopivuus muuttuneen tietosuojasääntelyn asettamien velvoitteiden kanssa. Näiden esitysten yksityiskohtainen kertaaminen ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista, mutta toivomme, että niihin olisi mahdollista palata asian jatkovalmistelun yhteydessä.