

EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE

TaV@eduskunta.fi

HE 167/2018 vp

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

Talousvaliokunta on 25.10.2018 pyytänyt Finanssiala ry:n lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esitämme lausuntonamme seuraavaa.

1 Tiivistelmä

Esitämme, että talousvaliokunta muuttaisi hallituksen esitystä siten, että:

- pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän toteutus vaiheistetaan niin, että ns. viidennen rahanpesudirektiivin* vaatimukset toteutetaan syyskuuhun 2020 mennessä ja kansallisista lisävaatimuksista päätetään sitten, kun viranomaisten tietotarpeet ja muutoksen vaikutukset on asianmukaisesti arvioitu;
- tiedonhakuprosessin ja Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilirekisterin tietosisällöt yhdenmukaistetaan ja toimijalle annetaan mahdollisuus tarpeidensa perusteella valita, kumman vaihtoehdon se toteuttaa;
- pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmälle osoitetaan viranomaistaho, joka vastaa koko järjestelmän lainmukaisesta toiminnasta ja valvoo kyselyjen asianmukaisuutta.

Esitämme myös, että talousvaliokunta edellyttää valtiovarainministeriön ryhtyvän toimenpiteisiin, joilla varmistetaan sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevien tietojen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamusten että epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tehneen henkilöllisyyden salassapitoa koskevien säännösten yhdenmukaisuus rahanpesudirektiivien vaatimusten kanssa.

2 Lakiesityksen valmistelusta

Hallituksen esitystä koskeva luonnos on ollut lausuntokierroksella 14.6. - 8.8.2018. Sen jälkeen hallituksen esitykseen on tehty luottolaitosten osalta erittäin merkittäviä laajennuksia ilman uutta lausuntokierrosta tai edes mahdollisuutta kommentoida esitettyjä muutoksia.

Esitykseen sisältyvä arvio luotto- ja maksulaitoksille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista on jo esityksen luonnosversiossa ollut ylimalkainen ja alimitoitettu. Lopullisessa versiossa esitettyjen lisävelvoitteiden vaikutuksia luottolaitoksille tai niiden asiakkaille ei ole edes yritetty arvioida. Puute on merkittävä myös siksi, että esitetyissä lisävelvoitteissa on kyse hallitusohjelman vastaisesta kansallisesta lisäsääntelystä.

Näillä perusteilla katsomme, ettei hallituksen esityksen valmistelussa ole noudatettu hyvän lainvalmistelun periaatteita.

* 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

3 Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

Pidämme tärkeänä, että viranomaisilla on riittävät keinot torjua rahanpesua ja niiden taustalla olevia rikoksia ja katsomme, että viidennessä rahanpesudirektiivissä säädetyt tiedonsaantioikeuksien laajennukset ovat perusteltuja ja oikeasuhtaisina.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, joka käsittäisi luottolaitosten ylläpitämän tiedonhakupöytäkirjan ja Tullin ylläpitämän tilirekisterin. Finanssivalvonnan luvalla luottolaitos voisi poiketa tiedonhakupöytäkirjan ylläpitovelvoitteesta ja liittyä tullin ylläpitämään rekisteriin.

Viidennen rahanpesudirektiivin lähtökohtana on ollut turvata viranomaisen tiedonsaanti asiakkaiden tileistä siitä riippumatta, kuka palvelun tarjoaa. Hallituksen esityksessä luottolaitosten velvoitteet olisivat selvästi maksulaitosten, ym. velvoitteita laajempia, mikä olisi ilmeisessä ristiriidassa viidennen rahanpesudirektiivin vaatimusten ja toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa.

Direktiivistä poiketen hallituksen esitys velvoittaisi luottolaitokset tarjoamaan mm. asiakastilien saldo- ja täydelliset tapahtumatiedot vähintään kolmen vuoden ajalta sekä tiedot asiakkaan luotoista ja niiden vakuuksista. Luottolaitosten kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta vaatimuksen toteuttaminen vaatisi laajoja muutoksia nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja niiden ylläpitokäytäntöihin. Lisävaatimusten kustannukset toimialalle olisivat erittäin merkittävät ja niiden toteuttamiskelpoisuus direktiivin asettaman määräajan puitteissa olisi kyseenalainen.

Käytännössä esitys myös rapauttaisi olennaisella tavalla luottolaitosten asiakkaiden yksityisyyden sekä pankki- ja liikesalaisuuksien suojaa. Suurten tietomassojen käsittelyyn ja analysointiin kehitetyt työkalut yhdessä pitkälti automatisoidun tietojen hankinnan kanssa mahdollistavat tietojen hyödyntämisen täysin uusilla ja monta kertaluokkaa tehokkaammilla tavoilla, jotka voivat kohtalokkaalla tavalla vaarantaa tavallisten kansalaisten, yritysten ja muiden luottolaitosten asiakkaiden lakiin perustuvat oikeudet.

Esimerkkinä voidaan mainita hallituksen esityksessään mainitut asianajajien asiakasvaratilit, jotka toimijoiden tulisi merkitä erikseen salassapidon turvaamiseksi. Salassapitovelvoite ei kuitenkaan koske asiakkaan tiliä, josta tiedot hänen ja asianajajansa välisestä rahaliikenteestä on seuloittavissa esiin helposti asianajajan tilinumeron ja nimen perusteella. Vastaavalla tavalla asiakkaan maksuliikenteestä on kaivettavissa esiin tiedot vaikkapa häneen poliittisesta suuntauksestaan tai ammattiliittoon kuulumisesta (puolueiden tai liittojen jäsenmaksut), uskonnollisesta vakaumuksestaan (lahjoitukset), terveydentilastaan (potilas- tai poliklinikkamaksut) tai vaikkapa sukupuolisesta suuntautumisestaan (yhdistysten jäsenmaksut).

Luottojen osalta on huomattava, että tiedonhakupöytäkirja avaisi pääsyn esimerkiksi yrityskauppoja tai muita yrityksen kannalta kriittisiä kehityshankkeita koskeviin rahoitusjärjestelyihin ja näin vaarantaisi yrityksen liikesalaisuuksien suojan, mikä heikentäisi olennaisesti luottolaitosten edellytyksiä toimia osapuolena tällaisissa liiketoimissa. Haluamme myös kiinnittää talousvaliokunnan huomiota oikeusministeriössä vireillä olevaan positiivisen luottorekisterin perustamista koskevaan hankkeeseen. Emme pidä järkevänä, että tämän rinnalle luottolaitokset velvoitettaisiin rakentamaan päällekkäinen tiedonhakupöytäkirja viranomaisten tarpeita varten.

Esitys laajentaisi merkittävästi Kansaneläkelaitoksen lainmukaista oikeutta saada tietoja luotto- tai maksulaitokselta. 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 tiedonhakupöytäkirjan kautta, vaan vastuun tulee yksiselitteisesti olla tiedonhaun tekevällä taholla. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, laki ei määrittele tarkasti, mitä tietoja etuuden hakijan on kulloinkin annettava etuuden myöntämiseksi, vaan se keskeisiltä osin perustuu alemman tasoiseen ohjaukseen. Pidämmekin välttämättömänä, että Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudet täsmennetään lain tasolla ennen valvontajärjestelmän käyttöönottoa.

Pankki- ja maksutilejä, tilitapahtumia sekä luottoja ja niiden vakuuksia koskevien tietojen nykyistä laajempi avaaminen viranomaiskäyttöön edellyttää riittävää valvontaa asiakkaan laillisten oikeuksien varmistamiseksi. Tältä osin hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus lokitietojen keruusta ja valvonnan antamisesta kunkin viranomaisen tietosuojavastaavan tehtäväksi on täysin riittämätön, eikä se turvaisi järjestelmän käytön luotettavaa valvontaa.

Edellä esittämillämme perusteilla esitämmekin, että

- pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän toteutus vaiheistetaan niin, että ns. viidennen rahanpesudirektiivin vaatimukset toteutetaan syyskuuhun 2020 mennessä ja kansallisista lisävaatimuksista päätetään sitten, kun viranomaisten tietotarpeet ja muutoksen vaikutukset on asianmukaisesti arvioitu;
- tiedonhakupöytäkirjan ja Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilirekisterin tietosisällöt yhdenmukaistetaan ja toimijalle annetaan mahdollisuus tarpeidensa perusteella valita, kumman vaihtoehdon se toteuttaa;
- pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmälle osoitetaan viranomaistaho, joka vastaa koko järjestelmän lainmukaisesta toiminnasta ja valvoo kyselyjen asianmukaisuutta.

Katsomme, että näillä keinoin valvontajärjestelmä on mahdollista toteuttaa direktiivin edellyttämässä laajuudessa ja aikataulussa ja samalla varmistaa, että ratkaisu kaikilta osin täyttää eurooppalaisen ja myös kansallisen lainsäädäntömme vaatimukset.

4 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Rahanpesulain* 1 luvun 4 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset poliittisesti vaikutusvaltaisista tehtävistä (PEP). Säännös on tervetullut ja huolellisesti laadittuna luettelo voi merkittävästi auttaa PEP-henkilöihin liittyvissä tulkintakysymyksissä.

PEP-henkilöiden osalta haluamme kiinnittää huomiota myös rahanpesulain 1 luvun 7 §:ään, jonka mukaan asunto-osakeyhtiöiden, yhdistysten, ym. tosiasiallisina edunsaajina pidetään rekisteriin merkittyjä hallituksen jäseniä. Jos hallituksessa istuu PEP-henkilö, muutkin hallituksen jäsenet joutuvat tehostetun tuntemismenettelyn piiriin, koska heidät katsotaan rahanpesulain 1 luvun 4 §:n mukaisesti PEP-henkilön yhteistyökumppaneiksi. Esitämme, että talousvaliokunta muuttaisi lainkohtaa tai vähintäänkin sen perusteluihin kirjattaisiin, että pykälässä tarkoitettujen yhteisöjen osalta tosiasiallisten edunsaajien PEP-asema ja tarve tehostetuille tuntemistoimenpiteille voidaan aina selvittää riskiperusteisesti.

Ilmoitusvelvollisen sekä valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen ilmoitusvelvollisuutta koskeva 6 luvun 5 § on kirjoitettu kategoriseen muotoon ja olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, miten ilmoitusvelvollisten oletetaan toimivan käytännössä vastaan tulevissa tilanteissa. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa pankki huomaa asiakastietolomakkeesta, ettei asiakasyrityksen kahta viikkoa aiemmin valitun hallituksen jäseniä vielä ole merkitty kaupparekisteriin. Oletetaanko pankin tällaisessa tilanteessa

* Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017)

seuraamusten uhalla tekevän havaitsemastaan epäjohdonmukaisuudesta rekisterin ylläpitäjälle ilmoituksen, joka hyvin todennäköisesti tulee osoittautumaan turhaksi?

Hallituksen esityksessä todetaan, että kaupparekisterilain ja yritys- ja yhteisötietolain voimassa olevat säännökset täyttävät jo viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan vaatimukset, eikä se siksi edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 19 §:ssä säädetään sakkorangaistuksesta, joka voidaan määrätä mm. tosiasiallisia edunsaajia koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Katsomme, ettei sakkorangaistus miltään osin täytä direktiivin edellyttämän ”tehokkaiden, oikeasuhtaisten ja varoittavien toimenpiteiden tai seuraamuksien” vaatimusta, vaan laiminlyönnin seuraamukset olisi mitoitettava direktiivin mukaisesti.

Vastaavasti hallituksen esityksessä katsotaan, ettei direktiivin 38 artiklan mukainen työntekijöiden suojelemisvelvoite edellyttäisi muutoksia nykyiseen rahanpesulakiin. Nykyinen säännös perustuu suoraan nykyisellä lailla kumottuun rahanpesulakiin*, eikä sitä ole muutettu neljännen tai viidennen rahanpesudirektiivin myötä. Työntekijöiden suojelun kannalta keskeistä on varmistaa epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tehneen henkilöllisyyden salassapito. Rahanpesulain 7 luvun 8 §:n mukaisesti ilmoituksen tekijän henkilötiedot ovat salassa pidettäviä. Tämä ei kuitenkaan rajoita rikoksesta epäillyn esitutkinta- ja pakkokeinolakien mukaista tiedonsaantioikeutta, joten pidämme tärkeänä, että talousvaliokunta edellyttäisi mietinnössään valtiovarainministeriön ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin viidennen rahanpesudirektiivin edellyttämien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi myös tältä osin.

5 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.

6 Muut lakiesitykset

Meillä ei ole lausuttavaa muihin hallituksen esitykseen sisältyviin lakiesityksiin.

7 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, selkeytettäisiin ilmoitusvelvollisten oikeutta seurata ja soveltaa ulkomaiden asettamia kansallisia pakotteita (esim. USA:n OFAC-pakotteet) sekä varmistettaisiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevien velvoitteiden yhteensopivuus muuttuneen tietosuoja-sääntelyn asettamien velvoitteiden kanssa. Toivomme, että talousvaliokunta mietinnössään kiinnittäisi valtiovarainministeriön huomiota myös näihin kysymyksiin, jotta ne saataisiin ratkaistua asianmukaisella tavalla.

FINANSSIALA RY
Lea Mäntyniemi

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