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

Keskuskauppakamarin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VM008:00/2017)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Keskuskauppakamarin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (”esitys”). Keskuskauppakamari lausuu asiasta seuraavan.

Esityksen tavoitteista

Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen (”viides rahanpesudirektiivi”).

Esityksessä esitetään säädettäväksi uudesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan virtuaalivaluuttojen tarjoajia koskevaa uutta sääntelyä. Lisäksi esityksessä esitetään muutoksia edunsaajarekisteriä koskevaan sääntelyyn.

Kuten esityksessä todetaan, viidennen rahanpesudirektiivin tavoitteet liittyvät läheisesti terrorismin rahoittamisen estämiseen. Direktiivissä asetetaan näiltä osin selviä velvoitteita jäsenvaltioille ryhtyä toimenpiteisiin, joilla torjua rahoitusjärjestelmän väärinkäyttö terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa, mikä myös edellyttää kansallisia lainsäädäntömuutoksia. Keskuskauppakamari tukee direktiivien asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseksi.

Tämän lisäksi esitykseen sisältyy ehdotuksia, joiden pääsääntöisenä tavoitteena ei voida katsoa olevan terrorismin rahoituksen estäminen vaan jokin muu, kansallisesti tunnistettu yhteiskunnallinen tarve. Tällaisiin ehdotuksiin sisältyy ilmeinen kansallisen ylisääntelyn riski. Keskuskauppakamari katsoo, että näiden ehdotusten kohdalla on syytä arvioida tarkkaan, ovatko ehdotetut muutokset oikeasuhtaisia tavoiteltaviin hyötyihin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

Esitystä valmistellessa on tunnistettu kolme vaihtoehtoista tapaa järjestää direktiivin edellyttämä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä: 1) viranomaisten ja luottolaitosten välinen tiedonhakujärjestelmä, 2) keskitetty pankki- ja maksutilijärjestelmä tai 3) näiden yhdistelmä. Keskuskauppakamari pitää esityksen ehdotusta tiedonhakujärjestelmän ja keskitetyn rekisterin yhdistelmästä toiminnan tehokkuuden näkökulmasta perusteltuna.

Tietosuojan ja yksityisyyden suojan (pankkisalaisuuden) näkökulmasta ehdotus ei kuitenkaan ole kaikkein selkein. Viranomaisten kyselyoikeus voi olla laajempi kuin tiedonhakujärjestelmässä välitettävien tietojen laajuus. Vastaavasti direktiivin edellyttämän keskitetyn rekisterin (pakollinen) tietosisältö on lähtökohtaisesti suppeampi kuin mitä edellytetään toimitettavaksi tiedonhakujärjestelmässä. Toisaalta keskitettyyn rekisteriin voidaan tallentaa myös muita kuin direktiivin edellyttämiä tietoja - esimerkiksi tilitapahtumia – silloin kun luottolaitos ei ylläpidä laissa tarkoitettua tiedonhakujärjestelmää. Rekisterin tietosisällön osalta ehdotettu 6 § 2 momentin 7 kohdan mukainen ”tilinhaltijan asiakkuuteen liittyvät muut tiedot” jää lain perusteluissakin määritelmällisesti avoimeksi. Kaikissa tilanteissa osapuolilla tulisi olla selvää, mitä tietoja voidaan tallentaa keskitettyyn rekisteriin ja mitä ei.

Keskuskauppakamari haluaa myös kiinnittää huomiota, että niin tiedonhakujärjestelmän kuin keskitetyn rekisterin osalta esityksessä ehdotetaan direktiiviä huomattavasti laajempaa tietojoukkoa – ml. yksittäiset tilitapahtumat, tiedot maksuvälineistä, luotoista ja niiden vakuuksista. Tältä osin kyse on kansallisista lisävaatimuksista, joiden osalta perustelut jäävät esityksessä vähäisiksi. Tilitapahtumien ja –saldojen osalta esityksen vaikutusarviossa viitataan KELA:n toimeentuloa koskevien selvitysten tehostamiseen. On selvää, että tältä osin esitystä ei voi enää perustella terrorismin rahoituksen estämisellä.

Oleellista on myös, kuka määrittelee tilanteet, joissa tiedot on toimitettava, so. viranomaisten toimivallan saada laissa yksilöityjä tietoja. Keskitetyn rekisterin osalta velvollisuus salassapidettävien tietojen asianmukaisesta käsittelystä ja luovuttamisesta on rekisterin ylläpitäjällä, Tullilla. Myös tiedonhakujärjestelmän välityksellä annettavien tietojen osalta kyselyn tekevän toimivaltaisen viranomaisen tulisi olla vastuussa siitä, että kyselylle ja sen laajuudelle on riittävä oikeusperusta. Automatisoidun tietojenvaihdon sähköistämisellä saavutettavat tehokkuusedut häviävät, mikäli tietoja toimittavan luottolaitoksen on ryhdyttävä jokaisen kyselyn osalta selvittämään tietopyynnön oikeusperustaa. Esimerkiksi esityksen vaikutusarvioissa mainitulla KELA:lla ei ole oikeutta esityksessä mainittuihin tilitietoihin, eikä esityksessä ehdoteta tältä osin muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

Esityksessä määritelty direktiiviä laajempi tietojoukko asettaa myös kysymyksen siitä, mitä tietoja kulloinkin voidaan luovuttaa rajat ylittävästi ulkomaisten viranomaisten käyttöön, mihin tarkoitukseen ja kuka tietojen luovuttamisesta kulloinkin päättää.

Paitsi että ehdotuksella on vaikutuksia yksilöiden tietosuojan ja perusoikeuksien näkökulmasta, Keskuskauppakamari katsoo, että ehdotuksessa ei ole riittävästi huomioitu, mitä vaikutuksia ehdotetulla direktiiviä selvästi heikommalla kansallisella pankkisalaisuudella voi olla suomalaisten rahoituspalvelujen kysyntään.

Virtuaalivaluutan tarjoajien rekisteröinti

Esityksessä ehdotetaan, että virtuaalivaluuttojen tarjoajille asetettaisiin rekisteröitymisvelvollisuus. Esityksessä ehdotetaan niin ikään että palveluiden tarjoajat määriteltäisiin rahanpesulaissa tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi. Keskuskauppakamari pitää virtuaalivaluuttojen

käyttöä laittomassa toiminnassa huolestuttavana eikä pidä ehdotettuja toimia ylimitoitettuna. Keskuskauppakamari pitää esitystä tältä osin kannatettavana.

Tosiasiallisten edunsaajien rekisteröinti

Viides rahanpesudirektiivi sisältää täsmennyksiä aiemmassa neljännessä rahanpesudirektiivissä määriteltyyn tosiasiallisista edunsaajista pidettävään rekisteriin (”edunsaajarekisteri”). Kaikki direktiivissä esitetyt täsmennykset eivät edellytä muutoksia nykyiseen kansalliseen lainsäädäntöön, jossa säädetään edunsaajarekisteristä. Keskuskauppakamari katsoo, että eräät nyt implementoitavassa direktiivissä esitetyt lainsäädäntövaihtoehdot ansaitsisivat perusteellisemman arvioinnin myös kansallisia sääntelyvaihtoehtoja punnitessa.

Direktiivin uuden artiklan 5 a mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa edunsaajarekisteristä luovutettavien tietojen ehdoksi sähköisen kirjautumisen sekä maksun, joka ei kuitenkaan saa ylittää tietojen saataville asettamisesta aiheutuvia kustannuksia. Artiklan 9 kohdassa säädetään myös mahdollisuudesta rajata pääsyä rekisterin tietoihin, jos rekisteriin merkitty altistuisi petoksen, sieppauksen, kiristyksen häirinnän, väkivallan tai pelottelun riskille. Rajoitus olisi niin ikään mahdollinen jos kyseessä olisi alaikäinen edunsaaja. Edellä mainitut rajoitukset eivät luonnollisesti koske viranomaistoimintaa.

Keskuskauppakamari katsoo, että kyseisiä lainsäädäntövaihtoehtoja tulisi punnita selvästi painokkaammin, ottaen huomioon, että myös Suomessa on valitettavia kokemuksia tällaisten henkilöihin kohdistuvien riskien toteutumisesta. Erityisen tärkeänä Keskuskauppakamari pitää, että edunsaajarekisteristä annettavien tietojen luovuttamiseen liittyisi asianmukainen kulukontrolli ja mahdollisuus edes jälkikäteisesti selvittää tietojen käyttötarkoitus.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Leena Linnainmaa
varatoimitusjohtaja