



Rahanpesusääntelyn kiristäminen

Eduskunnan talousvaliokunta

Hallituksen esitys laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laiksi, HE 167/2018 vp

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki **pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä**, joka muodostuu tiedonhakupankkijärjestelmästä ja rekisteristä. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. Viidennessä rahanpesudirektiivissä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ottaa käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tietojen hakupankkijärjestelmiä, joiden avulla voidaan ajallaan tunnistaa mikä tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on niiden alueella toimivassa luottolaitoksessa olevan IBAN-tunnisteen maksutilin ja pankkitilin sekä tallettelokontin haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin tai tallettelokonttiin.

EK pitää kannatettavina ehdotuksen tavoitteita nykyisen manuaalisen valvontakäytännön automatisoinnista ja tehostamisesta. **Ehdotukseen sisältyy kuitenkin merkittävä määrä kansallista lisäsääntelyä** (merkittävästi laajempi rekisterin tietosisältö). Tämän kansallisen lisäsääntelyn tarvetta ei kaikilta osin ole perusteltu esityksessä riittävästi. EK kiinnittää myös huomion siihen, että arvio järjestelmästä johtuvista kokonaiskustannuksista on myös varsin ylimalkainen.

Kustannusten ja hyötyjen analysointia olisi tullut jatkovalmistelussa merkittävästi tarkentaa. Olisi ollut tärkeää, että vaikutusarvioista olisi hankittu lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.

EK katsoo, että pankki- ja maksutileihin kohdistuviin kyselyihin liittyvät vastuut ja velvoitteet on määriteltävä täysin yksiselitteisesti ja aukottomasti, eikä pankeille voi jäädä mitään vastuuta sen varmistamisesta, onko kyselyn takana olevalla viranomaisella tai sen konkreettisesti tehneellä henkilöllä ollut oikeus hankkia kyseiset tiedot.

Koska pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän luomisessa on kyseessä pankkialaisuuden piiriin kuuluvia tietoja (*mm. tilinhaltijan ja tilin käyttöoikeudenhaltijan nimi, syntymäaika ja henkilötunnus tai jos tilinhaltija on oikeushenkilö, sen täydellinen nimi, rekisterinumero, rekisteröimispäivä ja rekisteriviranomainen - järjestelmän kautta voitaisiin luovuttaa pankki- ja maksutilin IBAN-numero, tilin avaamis- ja sulkemispäivä, tilin saldo ja tilitapahtumatietoja ja luovutettavat tilitapahtumatiedot voivat vaihdella yksittäisistä tapahtumatiedoista laajoihin useiden kuukausien tai vuosien tilitapahtumatietoihin*), on EK:n mielestä ensiarvoisen tärkeää, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on tieto-



turvallinen ja tietosuojalainsäädännön mukainen. Korostuneen turvallisuusintressin tulisi heijastua valvontajärjestelmän toteutuksen kaikissa vaiheissa ja viranomaisten valvontakäytännössä, kun järjestelmä on saatu toiminaan.

EK pitää erittäin tärkeänä, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän luomisessa pyritään estämään ennakolta **mahdollisia väärinkäytöksiä, kuten oikeudettomia tiedonhakuja** kansalaisten yksityisyyden piiriin kuuluvista asioista. Näin ollen pidämme erittäin hyvänä, että lausuntokierroksen jälkeen 1. lakiehdotukseen on lisätty säännös lokitiedoista. Kuten pankki- ja maksutilirekisteriin, myös tiedonhakujärjestelmään liittyy henkilötietojen suojan kannalta olennainen ja todellinen riski erityisesti mahdollisen tietomurron osalta. Riskiä tulee EK:n mielestä vähentää järjestelmään luotavilla tietoteknisillä suojausmekanismeilla. Lisäksi yksittäisten virkamiesten järjestelmän oikeudettoman käytön kiinnijäämisriskiä tulee ehdottomasti tehostaa lokitietojärjestelmään liittyvillä käytännössä tehokkailla ja toimivilla ratkaisuilla.

Tältä osin esitetty sääntely ei valitettavasti tarjoa riittäviä takeita mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan. EK toivoo, että talousvaliokunta kiinnittää asiaan huomiota.

Yhteisöjen ja trustien tosiasiallisia edunsaajia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavan siten, että tosiasialliselle edunsaajalle säädetään velvollisuus toimittaa rekisteröitävät tiedot.

Direktiivin mukaan tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot tulee olla kaikissa tapauksissa myös *suuren yleisön saatavilla*. Suuren yleisön saataville on asetettava vähintään tiedot tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan nimestä, syntymäkuukaudesta ja -vuodesta sekä asuinmaasta ja kansalaisuudesta sekä hallussa olevan omistuosuuden luonteesta ja laajuudesta. Artiklan uuden 5 a kohdan mukaan *jäsensenvaltiot voivat halutessaan* asettaa 3 kohdassa tarkoitetuissa kansallisissa rekistereissä olevat tiedot saataville siten, että ehtona on sähköinen kirjautuminen ja sellaisen maksun suorittaminen, joka ei saa ylittää tietojen saataville asettamisesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, mukaan luettuina rekisterin ylläpidosta ja kehittämisestä kustannukset. Sen sijaan *viranomaisten pääsy* ajallaan ja esteettä kaikkiin rekisteritietoihin rajoituksetta on turvattu.

Direktiivi sisältää *jäsensenvaltio-option*, jonka nojalla pääsyä rekisterin tietoihin olisi mahdollista rajata, jos tosiasiallinen omistaja tai edunsaaja altistuisi kohtuuttomalle petoksen, sieppauksen, kiristyksen, häirinnän, väkivallan tai pelottelun riskille. Rajaus voitaisiin tehdä myös, jos tosiasiallinen omistaja tai edunsaaja on alaikäinen tai muuten rajoitetusti oikeustoimikelpoinen.



Optioita ei ehdoteta HE:ssä hyödynnettävän, eikä esityksessä ei ole esitetty aineellisia perusteluja sille, miksi direktiivin mahdollistamia mallillisia ja perusteltuja jäsenvaltio-optioita ei esitetä hyödynnettävän. Tämä ei täytä hyvän sääntelyn tai lainsäädännön arviointineuvoston lausuntokäytännössä muodostuneita vaatimuksia.

EK pitää selvänä, että *viranomaisten* oikeutettu pääsy rekisteritietoihin on ja tulee olla turvattu asianmukaisesti. Viranomaisvalvonta on koko rahanpesun ja terrorismin estämistä koskevan sääntelyn ytimessä. On keskeistä, että viranomaisten riittävät tiedonsaantimahdollisuudet turvataan. Rahanpesusääntelyn lisäksi myös harmaan talouden, veronkierroksen yms. torjuntaa tulee kuitenkin harjoittaa vastuullisesti pääasiassa viranomaistoimin, ei yrityksille tai kansalaisille ulkoistettuna. Viranomaisten tiedonsaanti ei kuitenkaan ole riippuvainen yleisöjulkisuudesta ja sen toteutustavasta.

Osakkeenomistajien ja tosiasiallisten edunsaajien (luonnollisten henkilöiden) yksityisyydensuoja on perustuslaissa turvattu perusoikeus, jonka rajoitukset on kyettävä perustelemaan kestäväällä tavalla. Tulisi analysoida, miksi ja miten rajoittamattoman yleisöjulkisuuden aiheuttamat hyödyt ylittäisivät siitä aiheutuvat haitat ja kustannukset, joita ovat yksityisyyssuojan lisäksi mahdolliset negatiiviset vaikutukset Suomen markkinan kilpailukykyyn (kilpailuhaitta).

Tulee varmistaa, että kansallisissa rekistereissä olevat tiedot asetetaan saataville siten, että ehtona on yleisön sähköinen kirjautuminen ja sellaisen maksun suorittaminen, joka ei saa ylittää tietojen saataville asettamisesta aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. Rajoittamattomasta ja täysin kynnyksettömästä yleisöjulkisuudesta voisi myös itsessään olla arvaamattomia haitallisia seuraamuksia, joista rahanpesudirektiivi mainitsee tilanteen, jossa tosiasiallinen omistaja tai edunsaaja altistuisi kohtuuttomalle petoksen, sieppauksen, kiristyksen, häirinnän, väkivallan tai pelottelun riskille.

Virtuaalivaluuttojen¹ osalta esityksessä ehdotetaan, että virtuaalivaluutan tarjoajien olisi rekisteröidyttävä Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin ja heidän toiminnalleen asetettaisiin edellytyksiä ja heidät saatettaisiin valvontamaksujen piiriin. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan muun muassa virtuaalivaluutan tarjoajat.

¹ Virtuaalivaluutoilla tarkoitetaan 5. AMLD:n mukaan digitaalisia arvonkantajia, jotka eivät ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskemia tai takaamia, joita ei välttämättä ole kytketty lailliseksi maksuvälineeksi vahvistettuun valuuttaan ja joilla ei ole samaa oikeudellista asemaa kuin valuutalla tai rahalla mutta jotka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät vaihdantavälineenä ja joita voi siirtää, varastoida ja myydä sähköisesti. Lompakko-palvelun tarjoaja on määritelty yhteisöksi, joka tarjoaa palveluja yksityisten salaussavaimien turvaamiseksi asiakkaidensa puolesta virtuaalivaluuttojen säilyttämiseksi, varastoimiseksi ja siirtämiseksi.



EK kannattaa virtuaalivaluuttoja koskevia esityksiä. Virtuaalivaluuttoihin liittyviä suuria riskejä on eritelty esityksessä. Niitä ovat muun muassa riskit käyttäjille valuutanvaihtajan petoksista, valuutan arvon rajut heilahtelut, valuuttaan kohdistuvat varkaudet, henkilöllisyyden väärinkäytökset ja valuutanvaihtojärjestelmän epäluotettavuus. Lisäksi huomionarvoista on, että rahoitusjärjestelmän luotettavuuden kannalta virtuaalivaluuttoihin liittyy **merkittävä riski siitä, että niitä käytetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tai muun rikollisen toiminnan tarkoitusperiin**. Käyttäjille sen sijaan aiheutuu merkittäviä riskejä virtuaalivaluutan epäluotettavuudesta maksuvälineenä, mikä saattaa ilmetä esimerkiksi siten, että valuuttaa ei hyväksytä maksuvälineenä, valuutaa veloitetaan väärin, valuuttaa ei voida muuntaa lailliseksi maksuvälineeksi, valuutanvaihtajan toiminta päättyy tai valuutan arvoa manipuloidaan.

Tutkimusten mukaan **virtuaalivaluuttoihin liittyy kasvava ja erittäin vakava rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski**. Joidenkin kansainvälisten arvioiden mukaan neljäsosa Bitcoinin käyttäjistä ja puolet Bitcoin-transaktioista on yhdistetty laittomaan toimintaan. Bitcoinin liittyy vuosittain noin 72 miljardin Yhdysvaltojen dollarin arvosta laitonta toimintaa. Suomessa virtuaalivaluuttojen käyttöön liittyy erityisesti huumausaine- ja petosrikollisuutta. Kansainvälisesti virtuaalivaluuttojen käyttö on yhdistetty huumausainerikollisuuteen, ihmiskauppaan ja laittomaan asekauppaan.

Näin ollen EK katsoo erittäin perustelluksi HE:n esitykset liittyen a) virtuaalivaluutan tarjoajien rekisteröitymisvelvollisuuteen Fivaan oheissäännöksineen ja b) virtuaalivaluutan tarjoajien lisäämisestä rahanpesulaissa tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi.

On koko rahanpesun ja terrorismin estämistä koskevan sääntelyn uskottavuuden ja legitimitietin kannalta tärkeää, että myös virtuaalivaluutat saatetaan jonkinlaisen viranomaisvalvonnan piiriin kun on osoitettu laajalti ja usean viranomaisen toimesta, että virtuaalivaluuttoja käytetään merkittävässä ja kasvavissa määrin laittomiin toimintoihin.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Santeri Suominen

Muistio

8.11.2018



5 (5)