

18.04.2016

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM 026:00/2016

Sisäministeriön lausunto; HE laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PAD). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, maksulaitoslakia ja maksupalvelulakia. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutiliä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/92/EU). Laissa säädettäisiin nykyistä kattavammin asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin, perusmaksutilin ominaisuuksista ja siitä perittävistä maksuista sekä perusmaksutiliä koskevasta sopimuksesta ja sen irtisanomisesta.

Lausunnolla olevasta luonnoksesta ilmenee, että esityksellä on liittymäkohtia kahteen sisäministeriön valmisteluvastuulla olevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Näitä ovat hallituksen esitys henkilökorttilain muuttamiseksi, joka on annettu eduskunnalle 7.4.2016, ja yhdessä valtiovarainministeriön kanssa jatkovalmistelussa oleva rahanpesulainsäädännön muuttamista koskeva hanke, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskauden alkuun mennessä. Näiden osalta hallituksen esityksen luonnoksessa tulisi päivittää aikatauluja koskevat kirjaukset.

Rahanpesun estäminen ja selvittäminen

Sisäministeriö pitää tärkeänä lainsäädäntöehdotuksen tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Myös rikostorjunnan näkökulmasta on merkitystä sillä, että Suomen alueella asuvilla henkilöillä on yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä pankkipalveluiden piiriin silloin, kun asiakkaan tunnistamista koskevat vaatimukset täyttyvät. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja yleisemmin rikollisuuden ennalta estämisen kannalta on oleellista, että mahdollisimman monet voivat käyttää virallisia pankkipalveluita, jolloin tarve turvautua epävirallisiin ja vähemmän luotettaviin järjestelyihin vähenee.

Toisaalta on huomattava, että voimassa oleva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettu laki (503/2008, rahanpesulaki) asettaa luottolaitoksille ja maksulaitoksille sekä muille maksupalveluiden tarjoajille ilmoitusvelvollisina yksityiskohtaiset velvoitteet asiakkaan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta. Tulevassa rahanpesulainsäädännössä on myös ehdotettu säädettäväksi näiden velvoitteiden laiminlyönnistä aiempaa ankarammat hallinnolliset enimmäisseuraamukset. Sisäministeriö pitääkin välttämättömänä ehdotetun lainsäädännön vaatimusta siitä, että talletuspankin tulee kieltäytyä avaamasta perusmaksutiliä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetusta laista johtuvista syistä, mikä perustuu suoraan perusmaksutilidirektiiviin. Direktiivin asettaman ehdottoman velvoitteen lisäksi olisi kuitenkin syytä tarkastella, onko tämä ainoa mahdollinen tai tarvittava kieltäytymisperuste. Erityisesti olisi hyvä tarkastella, tulisiko viitata yleisemmin asiakkaan tunnistamista koskeviin vaatimuksiin ja rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevaan lainsäädäntöön, ottaen

18.04.2016

huomioon, että tämä olisi mahdollista direktiivin johdanto-osan valossa. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että velvollisuus asiakkaan tunnistamisesta sisältyy myös maksulaitoslain 39 §:ään (612/2014) ja luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 §:ään (610/2014). Sisäministeriö pitää näitä säännöksiä tärkeinä siitä syystä, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastainen toimintaryhmä FATF on 9. seurantaraportissaan vuonna 2013 kritisoinut Suomea siitä, että velvollisuus on aiemmin sisältynyt pelkästään rahanpesulakiin.

Lisäksi ehdotetun luottolaitostoiminnasta annetun lain 6 §:n 2 ja 3 momentin perusteissa olisi hyvä avata tarkemmin esimerkkejä antamalla, missä rahanpesulaissa tarkoitetuissa tilanteissa perusmaksutilin avaamisesta voidaan kieltäytyä. Näitä tilanteita ovat erityisesti se, että asiakkaan henkilöllisyyttä ei pystytty luotettavasti todentamaan, tai asiakkaan kieltäytyminen antamasta rahanpesulainsäädännön edellyttämiä tietoja asiakassuhteen seuraamiseksi. Ehdotetun 3 momentin perustelujen mukaan ilmoitusta kieltäytymisen perusteesta ei tulisi antaa asiakkaalle, mikäli se olisi rahanpesulain tavoitteiden vastaista. Talletuspankki voi asiakassuhteen kestäessä kieltäytyä suorittamasta liiketoimea epäilyttäviin liiketoimiin liittyvissä tilanteissa, jolloin talletuspankilla on lisäksi rahanpesulain mukaan salassapitovelvoite siitä, että se on antanut epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen rahanpesun selvittelykeskukselle. Perusmaksutiliä koskevan hakemuksen osalta kyse olisi kuitenkin tilanteista, joissa asiakassuhteen perustamista voidaan pitää ilmoitusvelvollisen näkökulmasta riskinä. Perusteissa viitataan myös kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen, mutta niistä jää epäselväksi, kuka tai mikä taho kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvaa vaaraa arvioisi. Käytännössä kyse olisi ilmeisesti siitä, että talletuspankki on saanut toimivaltaiselta viranomaiselta (esim. rahanpesun selvittelykeskukselta) ohjeen kieltäytyä perusteen ilmoittamisesta.

Tulossa oleva henkilökorttilain (829/1999) muutos, jonka mukaan jatkuvan oleskeluluvan saanut henkilö voi saada ulkomaalaisen henkilökortin, jonka katsotaan täyttävän rahanpesulain asettamat vaatimukset henkilöllisyyden todentamiselle, turvaa riittävällä tavalla pankkipalveluiden saatavuuden ulkomaalaisille. Samoin perustein ei myöskään tulisi velvoittaa pankkeja myöntämään kaikille asiakkailleen laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista tarkoitettuja tunnistamisvälineitä eli laajoja verkkopankkitunnisteita.

Henkilökorttilain muuttaminen

Perusmaksutilidirektiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että unionissa laillisesti asuvilla kuluttajilla, myös kuluttajilla, joilla ei ole pysyvää osoiteta, turvapaikanhakijoilla sekä kuluttajilla, joille ei ole myönnetty oleskelulupaa, mutta joiden poistaminen maasta on oikeudellisten tai tosiasiallisten syiden vuoksi mahdotonta, on oikeus avata jäsenvaltion alueella sijaitsevan luottolaitoksen ylläpitämä perusmaksutili ja oikeus käyttää tällaista tiliä. Tätä oikeutta on sovellettava kuluttajan asuinpaikasta riippumatta.

Sisäministeriö toteaa, että uutta henkilökorttilakia koskeva hallituksen esitys (HE 41/2016 vp) on annettu eduskunnalle 7.4.2016. Esitykseen on tehty lausuntokierroksen jälkeen muutos ulkomaalaisen henkilökorttia koskevien säännösten osalta. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaisen henkilökortti voitaisiin myöntää ulkomaalaiselle, jolla on voimassa oleva oleskelulupa tai oleskelukortti tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, jolla on kotikunta Suomessa ja jonka tiedot on rekisteröity väestötietojärjestelmään. Lisäksi edellytetään, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti todennettu. Esityksen mukaan ulkomaalaisen henkilökortti voitaisiin siis myöntää myös tilapäisen oleskeluluvan saaneelle. Valtiovarainministeriön valmisteleman esityksen perustelut tulisi tältä osin päivittää.

Ulkomaalaisen henkilökorttia koskevien säännösten tarkistamisen tavoitteena on varmistaa, että oleskeluluvan ja kotikunnan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan myöntää ulkomaalaisen henkilökortti, vaikka hänellä ei olisi ennestään henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa. Henkilökorttia voisi käyttää henkilöllisyyden osoittamiseen muun muassa pankkiasioinnissa. Henkilökorttilain osalta on syytä huomioida, että ulkomaalaisen henkilökorttia ei voida myöntää turvapaikanhakijalle eikä sellaiselle ulkomaalaiselle, jolla ei ole Suomessa voimassa olevaa oleskelulupaa tai kotikuntaa Suomessa. Näin ollen näiden henkilöryhmien pankkiasiointia ei edistetä uudella henkilökorttilailla.

18.04.2016

Sisäministeriö katsoo, että esityksessä tulisi selkeämmin erottaa toisistaan henkilökorttilakia ja turvapaikanhakijoita ja heille suunnattua prepaid-korttia koskevat osiot. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden pankkiasiointia koskevasta nykytilan kuvauksesta (2.1.2) ja riippuvuutta muista esityksistä käsittelevästä luvusta (6) saattaa saada selälaisen käsityksen, että uudella henkilökorttilailla olisi vaikutus turvapaikanhakijoiden pankkiasiointiin.

Käytettävän terminologian osalta sisäministeriön näkemyksen mukaan esityksessä olisi hyvä käyttää termiä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja termin henkilöasiakirja sijasta. Lisäksi viitattaessa Suomen viranomaisen ulkomaalaiselle henkilölle myöntämään henkilökorttiin tulisi käyttää termiä ulkomaalaisen henkilökortti termin ulkomainen henkilökortti sijasta.

Henkilökortista perittävän maksun osalta sisäministeriö toteaa, että poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2016 annetun sisäministeriön asetuksen (1484/2015) mukaan henkilökortista peritään maksuna 54 euroa henkilökohtaisesti poliisin luota haettaessa ja 50 euroa sähköisesti haettaessa.

Turvapaikanhakijoiden pankkiasiointi ja prepaid-maksukortti

Perusmaksutilidirektiivi velvoittaa perusmaksutilin avaamiseen myös turvapaikanhakijoille sekä sellaisille ulkomaalaisille, joille ei ole myönnetty oleskelulupaa, mutta joiden maasta poistaminen on mahdotonta, edellyttäen, että rahanpesulainsäädäntöä noudatetaan. Tämän vuoksi esityksen perusteluissa tulisi todeta nimenomaisesti, että oikeus saada perusmaksutili avatuksi on myös sellaisella turvapaikanhakijalla, jolla on henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, jos asiakassuhteen perustamiselle ei ole muuta rahanpesulainsäädännöstä johtuvaa estettä. Lisäksi perusteluissa olisi hyvä ottaa kantaa muiden ulkomaalaisten kuin turvapaikanhakijoiden tai Suomesta oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten oikeuteen saada perusmaksutilipalvelua. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös heillä on direktiivin nojalla oikeus perusmaksutiliin, mikäli heillä on esittää henkilöllisyyttä osoittava asiakirja eikä rahanpesulaista aiheudu muuta perustetta kieltäytyä palvelun antamisesta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että Maahanmuuttovirasto on toteuttamassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa turvapaikanhakijoiden maksukorttihankkeen, jonka on tarkoitus edetä tuotantoon vuonna 2016. Turvapaikanhakijoille myönnetään niin sanottu prepaid-kortti, jonka avulla hän voi nostaa varoja ja jota hän voi käyttää maksuvälineenä. Kortille ladataan turvapaikanhakijalle myönnettävät etuudet, mutta jatkossa siihen olisi mahdollista ladata myös palkkatuloja. Maahanmuuttovirasto vastaa turvapaikanhakijan tuntemisesta ja tunnistamisesta, ja kortin ominaisuuksia voidaan rajata sen mukaisesti, onko turvapaikanhakijan henkilöllisyys pystytty täysin todentamaan. Yhdessä henkilökorttilain muutoksen kanssa maahanmuuttajien mahdollisuudet pankkiasiointiin tulevat paranemaan nykyisestä. Prepaid-kortti mahdollistaa yhteiskunnan palveluiden käyttämisen muulla maksuvälineellä kuin käteisellä turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan. Kun päätös oleskeluluvan myöntämisestä on tehty, ulkomaisella henkilöllä on mahdollisuus saada ulkomaalaisen henkilökortti, jota voidaan käyttää henkilöllisyyden osoittamiseen henkilökorttia vastaavalla tavalla.

Sisäministeriö toteaa, että Maahanmuuttoviraston vastuulla ja selvitettävänä oleva turvapaikanhakijoille suunnattu prepaid-maksukortti ei anna mahdollisuutta pankkiasiointiin eikä mahdollisella kortin laajemmalla käyttöön otolla näin ollen täytettäisi perusmaksutilidirektiivin asettamia velvoitteita tarjota perusmaksutilipalveluja. Sisäministeriö huomauttaa myös, että prepaid-maksukortti voidaan myöntää myös sellaiselle turvapaikanhakijalle, jolla on henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Esityksen perusteluja tulisi tältä osin täsmentää.

Päätös prepaid -kortin viemisestä tuotantoon tehdään erikseen. Tätä päätöstä ei lausunnon antamisen päivään mennessä ole tehty. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa valtiovarainministeriölle, kun mainittu päätös on tehty ja mikä sen sisältö on.

18.04.2016

Asiakasta tunnistettaessa hyväksyttävät asiakirjat ja velvoite tarjota vahva sähköinen tunnistamisväline

Sisäministeriö kiinnittää huomiota luottolaitoslain 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteissa todettuun talletuspankkien velvoitteeseen hyväksyä myös muiden ETA-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten myöntämä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Asia ei välittömästi liity sisäministeriön toimialaan, mutta hyväksyttävien asiakirjojen suureen määrään on usein viitattu ulkomaalaisten asiakkaiden esittämiä muiden jäsenvaltioiden myöntämiä asiakirjoja koskevissa, erityisesti Finanssialan Keskusliiton kanssa käydyissä ulkomaalaisten pankkiasiointia koskevissa keskusteluissa. Sisäministeriö toteaa, että esimerkiksi turvapaikanhakijoiden osalta eri jäsenvaltioiden mahdollisesti myöntämät asiakirjat voivat poiketa merkittävästikin toisistaan sekä itse asiakirjan ominaisuuksien että sen myöntämismenettelyn osalta. Pankeille saattaa tällöin olla haastavaa selvittää, onko kyseessä sellainen asiakirja, jota käyttäen olisi sen myöntäneessä valtiossa voinut avata perusmaksutilin. Velvoitteesta hyväksyä toisen ETA-valtion myöntämä asiakirja saattaa aiheutua myös mahdollisesti yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen tilanne, jos toisesta valtiosta on mahdollista saada asiakirja helpommin kuin palvelun antovaltiossa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan voi olla perusteltua asettaa kansallisessa lainsäädännössä velvoite tarjota asiakkaille myös vahva sähköinen tunnistamisväline eikä pelkästään sähköinen tilinkäyttöväline. Sisäministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen täsmentää perusteluita tällaisen palvelun antamisesta kieltäytymisen osalta sekä suunniteltujen lainmuutosten sisältöä suhteessa kansalliseen sähköiseen tunnistamisratkaisuun.

Muuta

Sisäministeriön poliisiosasto toimittaa erikseen yksityiskohtaiset huomiot hallituksen esityksen luonnokseen valtionvarainministeriölle. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa valtiovarainministeriölle erikseen, kun päätös prepaid-kortin tuotannosta on tehty ja mikä sen sisältö on. Lisätietoja sisäministeriön lausunnosta antavat maahanmuutto-osaston lainsäädäntöjohtaja Riitta Koponen sekä poliisiosaston ylitarkastaja Virpi Koivu.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Ylitarkastaja

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 18.04.2016 klo 11:56. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Sisäministeri Orpo
Erityisavustaja Kortelainen ja Valkonen
Maahanmuutto-osaston lainsäädäntöjohtaja Koponen
Ylitarkastaja Koivu