

Asia: VN/24616/2022

Lausuntopyyntö arviomuistiosta poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden henkilötietojen käsittelystä keskitetyn kansallisen tietojärjestelmän avulla

Kysymykset vastaanottajille

1. Kuinka tarpeellisena näette poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tai tällaisten henkilöiden perheenjäsenten tai yhtiökumppanien henkilötietojen käsittelyn keskitetyn kansallisen tietojärjestelmän avulla?

Patentti- ja rekisterihallitus (myöhemmin PRH) ei tilintarkastajiin kohdistuvan rahanpesulain noudattamisen valvonnan yhteydessä ole tehnyt havaintoja siitä, että poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden osalta tilintarkastajilla olisi erityisiä vaikeuksia tai muita ongelmia nykyisen toimintamallin kanssa, jossa tietoja poliittisesti vaikutusvaltaisista henkilöistä on saatavilla useilta eri kaupallisilta palveluntarjoajilta. Myöskään tilintarkastajien antamassa palautteessa asia ei ole noussut millään tavalla esille. Valtaosa tilintarkastajista on PRH:n asiaa selvittäessä todennut hyödyntävänsä PEP-statuksen selvittämiseen ja/tai varmentamiseen kaupallisten palveluntarjoajien palveluita.

Rahanpesulain 3 luvun 13 § 1 momentin mukaisesti ilmoitusvelvollisilla tulee olla ”asianmukaiset riskiperusteiseen arviointiin pohjautuvat menettelyt sen toteamiseksi, onko asiakas tai asiakkaan tosiasiallinen edunsaaja tai onko hän ollut poliittisesti vaikutusvaltainen henkilö, poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön perheenjäsen tai poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön yhtiökumppani”. Edelleen 2 momentin mukaan ”poliittinen vaikutusvalta on selvitettävä aina, kun ilmoitusvelvollinen arvioi 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisen riskiarvion perusteella, että asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen liittyy tavanomaista suurempi rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski.” Valtaosa ilmoitusvelvollisista on valinnut lähestymistavan, jossa asiakkaan ja asiakkaan tosiasiallisen edunsaaja mahdollinen poliittinen vaikutusvalta selvitetään aina kaikissa tilanteissa, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa selvittämisen osalta tapauskohtaisen riskiperusteisen harkinnan sen tarpeellisuudesta. Riskiperusteisesti tarkasteltuna valtaosa asiakassuhteista ja liiketoimista on luonteeltaan sellaisia, että niihin ei millään tavalla liity asiakkaan tai hänen tosiasiallisen edunsaajansa asema poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä (tai tällaisen perheenjäsenenä tai läheisenä yhtiökumppanina).

Arviomuistion yhteydessä toteutettu kysely ilmoitusvelvollisille osoitti, että PEP-statuksen selvittämisen nykytilaa ei ilmoitusvelvollisten valtaosan taholta pidetä erityisen merkittävänä ongelmana. PRH toteaaakin, että poliittisesti vaikutusvaltaisiin henkilöihin liittyvät ongelmat eivät arviomuistiossa esitetyn mukaisesti ole kansallisesti merkittävydeltään sellaisia, että olisi ollenkaan tarkoituksenmukaista, että vallitsevassa tiukassa taloudellisessa tilanteessa perustettaisiin kokonaan uusi rekisteri, jonka perustamiskulut ovat suuruudeltaan 10 miljoonan euron luokkaa. Tilanteet, joissa riskiperusteisesti arvioiden on syytä selvittää asiakkaan tai asiakkaan tosiasiallisen edunsaajan mahdollinen asema poliittisesti vaikutusvaltaisena henkilönä, tämän perheenjäsenenä tai läheisenä yhtiökumppanina, muodostavat ilmoitusvelvollisten asiakassuhde- ja liiketoimivolyymista niin pienen osuuden, että PRH:n näkemyksen mukaan noista tilanteista ilmoitusvelvolliselle aiheutuva lisäselvittämisvelvollisuus ei ole kokonaisuus huomioiden kohtuuton taakka nyky menetelminkään toteutettuna siinä laajuudessa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistyö tosiasiallisesti vaarantuisi.

Arviomuistiossa todetaan, että PEP-rekisterityyppinen järjestelmä on tällä hetkellä käytössä EU-jäsenmaista ainoastaan Espanjassa, Latviassa ja Tanskassa. Näistä kolmesta jäsenmaasta yksikään ei ole vielä toistaiseksi toteuttanut rekisteriä siinä laajuudessa, missä sitä arviomuistiossa esitetään Suomessa toteutettavaksi. Erityisen ongelmallisena muissakin EU-jäsenmaissa on pidetty perheenjäsenten ja yhtiökumppaneiden tietojen rekisteröimistä luotettavasti ja tietosuojanäkökulma riittävästi huomioiden.

2. Tulisiko vielä jokin näkökulma erityisesti ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa?

PRH toteaa arviomuistion vaikutusarviointi-osiossa esitettyjen rekisterin perustamisen ja ylläpidon kustannusten osalta, että niitä on arviomuistion esitettyjen tietojärjestelmää koskevien vaatimusten epämääräisyyden johdosta erittäin vaikea arvioida edes karkealla tasolla. Jonkinlaisena heikosti suuntaa-antavana vertailukohtana voi käyttää PRH:n viime vuosina toteuttamia järjestelmäkokonaisuuksien uudistamisia, joihin sisältyivät sähköisen asioinnin, rekisterijärjestelmän ja tietopalvelujärjestelmän rakentaminen. Tyypillinen kustannus tällaiselle projektille on noin 10 miljoonaa euroa. Kyseistä summaa voinee pitää karkeana minimirajana sille, mitä PEP-rekisterin rakentaminen PRH:lle vähintään tulisi maksamaan, ja suurella todennäköisyydellä PEP-rekisterin lopullinen hinta olisi joka tapauksessa huomattavasti tätäkin suurempi, koska kyseessä olisi aivan uudentyyppinen rekisteri, jolle muun muassa pitäisi luoda muita PRH:n rekistereitä tiukemmat turvallisuuskäytänteet sen tietosisällön erityisen sensitiivisyyden vuoksi.

3. Muuta lausuttavaa

PRH haluaa kiinnittää yleisenä rekisterinpidollisena ongelmana huomiota erityisesti sen turvaamiseen, että rekisteriin ilmoitettujen tietojen muuttuminen ja vanhentuminen tulevat rekisterinpitäjän tietoon viivytyksettä. PRH arvioi, että tehokkain tapa huolehtia tietojen ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta on arviomuistion sivulla 49 esitetty ilmoitusvelvollisuuden asettaminen PEP-henkilölle itselleen sanktion uhalla. Vaikka arviomuistiossa esitetäänkin, että PEP-henkilöiden ilmoitusvelvollisuus koskisi vain heidän läheisten yhtiökumppaneidensa tietoja, tulisi mahdollisessa jatkovalmistelussa PRH:n näkemyksen selvittää myös vaihtoehtoa, jossa PEP-henkilö itse olisi ilmoitusvelvollinen myös omalta ja perheenjäsentensä osalta. Ilmoitusvelvollisuuden jakaantuminen yhden PEP-henkilön osalta usealle eri taholle olisi todennäköisesti huomattavan sekavaa sekä ilmoittajan että rekisterinpitäjän näkökulmasta.

PRH:tä mahdollisena PEP-rekisteriä ylläpitävänä viranomaisena koskevassa arviomuiston osiossa 4.2. (Vaihtoehtoiset rekisterinpitäjät) todetaan, että ”PEP-tietojärjestelmän rekisterinpitäjäksi valikoituminen ei olisi Patentti- ja rekisterihallitukselle täysin uudentyypinen tehtävä” viitaten siihen, että PRH ylläpitää rekisteriä tosiasiallisista edunsaajista ja se on rahanpesulain valvontaviranomainen tilintarkastajien osalta. PRH huomauttaa kuitenkin, että PEP-rekisteri puhtaasti henkilörekisterinä tosiasiasa olisi aivan uudentyypinen ja erilainen rekisteri PRH:lle, jonka tällä hetkellä ylläpitämät rekisterit ovat erilaisia yritys- ja muita yhteisörekistereitä. PRH:n rekisteröimät henkilötiedot ovat aina osa jonkin rekisteriin merkityn yrityksen tai yhteisön tietoja, eikä PRH:n rekistereissä ole esimerkiksi DVV:n väestötietojärjestelmästä poiketen olemassa toiminnallisuutta, jolla luonnolliset henkilöt linkittyisivät toisiinsa siten kuin PEP-rekisteriin merkittävien perheenjäsenten ja läheisten yhtiökumppaneiden tulisi linkittyä.

Muistiossa todetaan eri ehdotettujen rekisterinpitäjien sopivuutta arvioitaessa, että ”Patentti- ja rekisterihallituksen osalta huomiota on kiinnitetty siihen, että tarkastelluista vaihtoehdoista Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävillä on nykytilassa lähin yhteys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen”, viitaten PRH:n ylläpitämään tosiasiallisten edunsaajien rekisteriin sekä sen tehtävään rahanpesulain valvontaviranomaisena. PRH toteaa kuitenkin, ettei tällä seikalla tosiasiasa suurta merkitystä arvioitaessa sopivinta rekisterinpitäjää, koska PEP-rekisterin ylläpitotehtävällä ei ole suoraa yhteyttä rahanpesulain valvontatehtävään tai edes tosiasiallisten edunsaajien rekisterin ylläpitotehtävään. Arvioitaessa sopivinta rekisterinpitäjää yksi merkittävimmistä arviointikriteereistä tulisi olla rekisterin perustamisen ja ylläpitämisen kustannusvaikutus, ja tällöin on edellä esitetyn perusteella selvää, että PRH ei ole luontevin vaihtoehto uuden rekisterin ylläpitäjäksi.

Arviomuiston sivulla 74 todetaan, että PRH:n ”valikoituminen rekisterinpitäjäksi edellyttäisi minimissään yhden uuden viran perustamista, jonka vuosittaiset palkka- ja sivukulut olisivat noin 47 000 euroa”. PRH toteaa, että usean tuhannen rekisteröidyn henkilörekisterin ylläpito edellyttäisi mainitun yhden päätoimisen tarkastajan viran lisäksi myös toimivan sijaisjärjestelyn riittävää resursoimista sekä lainopillisen erityisasiantuntijan resurssin kiinnittämistä rekisteriin. Tosiasiallisten edunsaajien rekisteristä saatujen kokemusten perusteella PRH arvioi, että PEP-rekisterin käytännön pyörittäminen vaatii tosiasiasa merkittäviä henkilöresurssipanostuksia sekä rekisteröintiyksikössä että asiakaspalvelussa. Karkeasti arvioituna noin kymmenen viranhaltijan tulisi perehtyä syvällisesti rekisterin erityispiirteisiin, jotta sen ylläpito olisi turvattu myös poikkeustilanteissa.

Lopuksi PRH toteaa, että EU-sääntely ja FATF:n suositukset eivät ainakaan toistaiseksi edes epäsuorasti edellytä keskitetyn kansallisen PEP-rekisterin käyttöönottoa, joten siinäkin mielessä PRH:n näkemyksen mukaan on vaikea perustella sitä, miksi kallis rekisteriprojekti pitäisi Suomessa toteuttaa juuri nyt.

Härmälä Vesa

Patentti- ja rekisterihallitus - Yritykset- ja yhteisöt -tulosalue