

VM - valtiovarainministeriö

VM121:00/2017

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

FA ehdottaa täsmennyksiä lakimuutosesitykseen

- Sääntelymuutokset luottolaitosten asiakashäiriörekisterin jatkon turvaamiseksi ovat kannatettavia. Yksityiskohtiin on kuitenkin kiinnitettävä vielä huomiota.
- Mahdollisuudet automatisoituun päätöksentekoon on oltava samat eri finanssialan toimijoille.
- Tietosuoja-asetuksen soveltamiseen valmistautuminen on vaikeutunut ja oikeusvarmuus vaarantuu sääntelyn viivästyessä.
- Talletussuojan kansainvälistä soveltamisalaa tarkistettaessa tulisi samalla varmistua rinnakkaisen asiakkaansuojajärjestelmän eli Sijoittajien korvausrahastosuojan kansainvälisen soveltamisalan ajanmukaisuudesta.

1 Luottolaitosten asiakashäiriörekisterin jatko turvattava

Luottolaitosten asiakashäiriörekisterin käyttö perustuu nykyisin tietosuojalautakunnan myöntämään poikkeuslupaun. Tietosuoja-asetuksen tullessa sovellettavaksi 25.5.2018 asiakashäiriörekisterin hyödyntäminen edellyttää kansallista lainsäädäntöä. Oikeustilan jatkuvuuden turvaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että luottolaitoslakiin (jäljempänä ”LLL”) sisällytetään säännökset sekä henkilötietojen käsittelystä että tietojen luovuttamisesta pääsääntöisen salassapitovelvollisuuden estämättä. Näillä säännöksillä mahdollistetaan asiakashäiriörekisterin käyttö myös jatkossa, mikä on tärkeää väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi sekä tekijöiden kiinnijäämisriskin kasvattamiseksi.

Asiakashäiriörekisterissä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskeva uusi LLL 15 luvun 18 a § on sisällytetty HE 52/2018:een. Pykälä mahdollistaa asiakashäiriörekisterin ylläpidon luotto- ja rahoituslaitoksille. Nyt lausunnolla olevassa HE-luonnoksessa kyseisen rekisterin ylläpito laajennetaan koskemaan myös maksulaitoksia ja sijoituspalveluyhtiöitä viittauksella LLL:iin niitä koskevissa säännöksissä. Lisäksi asiakashäiriörekisterin tosiasiallinen toiminta, tietojen luovuttaminen edellä mainittujen yhtiöiden välillä, sallitaan LLL:n ja siihen liittyvien muiden sektorikohtaisten lakien salassapitosääntelyä koskevalla muutoksella.

Ehdotetut lakipykälät väärinkäyttöihin liittyvien henkilötietojen käsittelystä sekä tietojen luovuttamisesta ovat FA:n näkemyksen mukaan kannatettavia. FA kiinnittää kuitenkin vielä huomiota muutamiin seikkoihin asiakashäiriörekisteriä koskevien muutosesitysten osalta.

Ensimmäisenä huomiona FA toteaa, että esitetyissä muutoksissa kautta linjan käytetään puheessa olevasta rekisteristä nimeä ”väärinkäytösrekisteri” ”asiakashäiriörekisterin” sijaan. Tietosuojalautakunnan lupaan perustuen jälkimmäisenä mainittua nimitystä on käytetty luottolaitospuolella vuosikaudet ja näin ollen kaikki asiaan liittyvät materiaalit, rekisterin tekninen toteutus jne. ovat

rakennettu kyseisen termin ympärille. Selvyyden vuoksi todettakoon, että "väärinkäytösrekisteri"-termiä käytetään vakiintuneesti vastaavasta rekisteristä vakuutuspuolella. **FA esittää, että LLL:n ja siihen liittyvien lakien muutoksiin korjattaisiin nimitys "asiakashäiriörekisteri" "väärinkäytösrekisterin" sijaan.**

Toisena huomiona **FA esittää asiakashäiriörekisterin tietojen luovutuksen mahdollistavaan LLL 15 luvun 15 § 1 momentin 3-kohtaan täsmällisempää sanamuotoa**, jossa viitattaisiin nimenomaisesti kyseisen rekisterin ylläpidon mahdollistavaan 15 luku 18 a §:ään esimerkiksi muotoilulla "...siten kuin 15 luku 18 a §:ssä tarkemmin säädetään". Lisäksi "luottolaitostoimintaan kohdistuvien rikosten" – ilmaisu on liian rajoittava ottaen huomioon, että rekisterin ylläpito on mahdollista myös rahoitusyhtiöille, maksulaitoksille ja sijoituspalveluyrityksille. Oikeampi muotoilu voisi olla esimerkiksi "rahoitusalaan kohdistuvien rikosten".

Lopuksi FA huomauttaa, että LLL 15 luku 15 § 3 momentin sisältämä viittaus tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan on ristiriidassa edellä käsitellyn, kyseisen pykälän 1 momentin 3-kohdan kanssa ja johtavan yhdessä esitetyn LLL 15 luku 18 a §:n kanssa kehäpäätelmään. **Olisikin syytä täsmentää 3 momentin sanamuotoa tältä osin esimerkiksi toteamalla "...ellei edellä 1 momentista muuta johdu". Asia on myös huomioitava muiden HE-luonnoksen kattamien säännösten osalta.**

2 Samat mahdollisuudet automatisoitujen päätösten tekemiseen eri finanssialan toimijoille

Esityksestä puuttuu aiemmin keväällä lausunnolla olleeseen HE-luonnokseen (VM003:00/2018) sisältynyt LLL:n 15 luvun 18 c §, jossa esitettiin säädettäväksi automatisoidusta päätöksenteosta.

FA kiinnittää huomiota siihen, että HE 52/2018:n sisältämä ehdotettu uusi vakuutusyhtiölain 31 luvun 11 § mahdollistaisi vakuutusyhtiöille tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisten automaattisten päätösten tekemisen tietyin edellytyksin. Vakuutusyhtiöitä koskevalla kansallisella sääntelyllä mahdollistetaan, että vakuutuslaitokset voivat tehdä automatisoituja päätöksiä *muutoinkin* kuin, jos se on välttämätöntä sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten tai perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Tämä on tärkeää, sillä vakuutustoiminnassa on useita käytännön tilanteita esimerkiksi vakuutuskorvausten osalta, joissa päätökset koskevat kolmansia osapuolia ja näin ollen tietosuoja-asetuksen määrittelemä sopimus- tai suostumusperuste ei ole sovellettavissa tai on erityisen hankala toteuttaa. Lisäksi säännökset mahdollistaisivat sen, että tulevaisuudessa tietotekniikkaa ja sähköisiä menettelytapoja olisi mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän, siltä osin kuin se on asioiden laatuun ja laajuuteen nähden tarkoituksenmukaista ottaen huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja perusoikeuksien toteutumisen.

Luottolaitoksilla on vakuutusyhtiöitä vastaavaa tarve tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisille automatisoiduille päätöksille tilanteissa, joissa automatisoidun päätöksenteon yhteydessä käsitellään muunkin kuin sopimusosapuolena olevan rekisteröidyn henkilötietoja automaattisesti. Esimerkki tällaisesta automatisoidusta päätöksestä on OFAC-sanktiolistausten automatisoitu käsittely maksutoimeksiantojen toteutuksen yhdessä, vaikka se tällä hetkellä saattaa vielä vaatia manuaalista

käsittelyä. Viitattujen listausten ja niihin liittyvien päätösten käsittely edellyttää tietyissä tilanteissa myös rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä.

Edellä mainitun HE 52/2018:n yleisperusteluissa todetaan, että lainsäädännössä on mahdotonta yksityiskohtaisesti säätää niistä asiaryhmistä, joissa päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti, sillä tietotekniikan kehitys voi laajentaa automaattisen käsittelyn käyttöalaa. Tulevaisuudessa esimerkiksi tekoälyn avulla voi olla mahdollista tehdä automaattisia päätöksiä oikeusturvan vaarantumatta myös sellaisissa asioissa, joissa päätöksenteko ei vielä nykytekniikalla ole mahdollista. Samoin perusteluissa tuodaan esille, että digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen keskeisistä tavoitteista. Tähän liittyen hallituksen kärkihankkeita ovat julkisten palvelujen digitalisointi ja digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentaminen.

FA esittää, että LLL:iin sisällytetään automatisoidun päätöksenteon salliva pykälä. Ei ole perusteltua, että vakuutusyhtiöitä ja luottolaitoksia kohdellaan lainsäädännössä automatisoidun päätöksenteon osalta eri tavalla. **Samassa yhteydessä tulee käydä läpi rahastoyhtiöitä, vaihtoehtorahastojen hoitajia sekä sijoituspalveluyrityksiä koskevat säädökset ja lisätä niihin vastaava säännös yllä esitetyin perustein.**

3 Tietosuoja sääntelyn viivästymisen vaikutukset

Kommentit HE-luonnokseen on pyydetty toimittamaan VM:lle 25.5., samana päivänä kuin tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkaa. Varsinaisen HE:n antamisaikataulusta ei ole tarkempaa tietoa. HE-luonnoksen käsittämät muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun lait on vahvistettu.

FA pitää erittäin valitettavana, että LLL:n ja siihen liittyvien lakien valmisteluajankatulo on viivästynyt, eikä edes lopullisen HE:n sisältö ole valmis tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaessa. Tämä asia on olennaisesti vaikeuttanut finanssialan toimijoiden valmistautumista tietosuoja-asetuksen soveltamiseksi. Oikeustilan epävarmuus 25.5. jälkeen koskee finanssialan toimijoiden lisäksi niiden asiakkaita, liikekumppaneita sekä muita sidosryhmiä. Tästä johtuen FA tulee esittämään eduskuntakäsittelyvaiheessa, että **VN:n ryhtyy toimenpiteisiin oikea-aikaisen sektorikohtaisen sääntelyn edistämiseksi.** Lisäksi koska sektorikohtaista lainsäädäntöä ei saada voimaan asetuksen soveltamisajankohtaan mennessä, FA:n näkemyksen mukaan on erityisen tärkeää, että **tämä seikka huomioidaan tietosuoja-asioiden viranomaisvalvonnassa.**

Lisäksi FA huomauttaa, että sektorikohtaisen sääntelyn mahdolliseen eri aikaiseen voimaantuloon liittyy myös ongelmia. Tästä konkreettisena esimerkkinä ovat edellä käsitellyt asiakashäiriörekisteriä koskevat sääntelymuutokset. Rekisterissä olevien tietojen käsittely mahdollistetaan uudella LLL:n 15 luvun 18 a §:llä, joka on sisällytetty HE 52/2018:een. Kuitenkin rekisterin tosiasiallinen toiminta, tietojen luovuttaminen finanssialan toimijoiden kesken, sisältyy vasta nyt lausunnolla olevaan HE-luonnokseen. Jos säännökset tulevat voimaan eri aikoina, on epäselvää, miten rekisterin toiminta käytännössä toteutetaan väliaikana vai toteutetaanko sitä ollenkaan.

4 Teknisiä huomioita tietosuojasäätelyyn liittyen

LLL 7 luku 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 13) todetaan, että "...Tästä syystä momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan rekisteröity voisi momentissa tarkoitetuissa tilanteissa pyytää tietosuojavaikuttettua tarkastamaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden." Tällaista lisäystä ei kuitenkaan ole itse pykäläehdotuksessa (s. 30). Jos maininnalla tarkoitetaan viittausta tietosuojalakiin, tulisi viittauksen olla nimenomaisesti tietosuojalaki 34 §:ään, eikä koko lakiin.

5 Finanssialan asiakkaansuojajärjestelmien kansainvälinen soveltamisala

Lakiluonnoksessa esitetään talletussuojan kansainvälistä soveltamisalaa tarkistettavaksi. **Samalla tulisi varmistua rinnakkaisen asiakkaansuojajärjestelmän eli Sijoittajien korvausrahastosuojan kansainvälisen soveltamisalan ajankäytöstä.** Vuonna 1998 voimaan astuneessa korvausrahastolainsäädännössä (joka kansainvälisen soveltamisalan osalta ilmenee muuttumattomana nykyisen sijoituspalvelulain 11 luvun 7 §:ssä) korvausrahastosuojan todetaan ulottuvan muissa ETA-valtioissa sijaitseviin sivuliikkeisiin. Koska sivuliike ja pääkonttori ovat yksi ja sama oikeushenkilö, olisi oikeusturvan vuoksi suositeltavaa lainsäädännön tasolla todeta, mikäli ETA-alueen ulkopuolisen sivuliikkeen asiakas on tai ei ole Suomen korvausrahastosuojan piirissä.

Kysymys on jatkossa aiempaa relevantimpi mm.

- Britannian tulevan EU-eron vuoksi; ja
- globaalisti sijoituspalveluja tarjoavan toimijan, jolla on sivuliikkeitä ETA-alueen ulkopuolella, siirtäessä pääkonttorinsa Suomeen.

Luonnoksessa todetaan Rahoitusvakuusviraston voivan harkita, voidaanko kolmannessa maassa olevassa sivuliikkeessä olevat talletukset korvata. FA painottaa, että tallettajien olisi ennakolta voitava tietää, ovatko heidän varansa Suomen talletussuojan piirissä. Myös tämä on oikeusvarmuuden kannalta keskeistä.

6 Sijoituspalvelulain muutokset osakkeiden laatukriteereistä

Sijoituspalvelulain 6 luvun 1 §:ään ehdotetaan muutoksia osakkeiden laatukriteereihin liittyen. Perusteluissa todetaan: "Ehdotettua säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi heti lain tultua voimaan, vaan niille sijoituspalveluyrityksille, jotka eivät nyt täytä asetuksen vaatimuksia, varattaisiin vuoden mittainen siirtymäaika kohtuuttomien taloudellisten vaikutusten ehkäisemiseksi." **Pykälätekstissä ei siirtymäsäännöksestä ole mainintaa, ja se tulisi sinne lisätä.**

Ehdotetun muutoksen merkittävyyden takia olisi hyvä avata sen käytännön vaikutuksia laajemmin hallituksen esityksen perusteluissa.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi