

6.8.2018

Kela 1/011/2018

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja laki virtuaalivaluutan tarjoajista sekä muutettavaksi eräitä asiakokonaisuu- teen liittyviä voimassa olevia lakeja. Lausunnossaan Kela ei käsittele ehdotettua vir- tuaalivaluutan tarjoajia koskevaa lakia.

Säädettäväksi ehdotettu laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä muodostuu tiedonhakujärjestelmästä ja rekisteristä. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. Rekisteriä ylläpitäisi Tulli. Kyseinen laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Nykytila Kelan kannalta

Esityksessä on Kelaan liittyen arvioitu sen yhteiskunnallisia vaikutuksia viranomaistoiminnan, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä kotitalouksien aseman kautta. Yhteiskunnallisten vaikutusten kohdalla perusteluteksteissä pyydetään huomioimaan, että Kelalla on eri etuuslaeissa olevien tietojensaantisäännösten perusteella jo nykyisin oikeus tehdä tietopyyntö rahalaitokselle.

Oikeudesta säädetään esimerkiksi toimeentulotukilain 18 a §:n 5 momentissa ja sosi- aalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) 20 §:n 2 momentissa. Edellytyksenä on, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada asiakkaalta tai asiakaslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetuilta tahoilta ja on perusteltu syy epäillä asi- akkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Lähtökohtana tilitietojen osalta on kuitenkin aina se, että asiakas toimittaa itse talou- delliseen asemaansa vaikuttavat tiedot hakemuksensa liitteinä. Tähän hänellä on vel- vollisuus toimeentulotukilain 17 §:n nojalla.

Luonnoksessa nyt ehdotetulla lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä olisi Kelassa vaikutusta erityisesti toimeentulotukietuuksien ja eläkkeensaajan asumistu- kietuuksien käsittelyyn.

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on panna täytäntöön viides rahanpesudirektiivi. Lisäksi esityk- sen tavoitteena on täydentää ja täsmentää erityisesti rahanpesulakia kansallisilla muutoksilla, joiden on katsottu olevan tarpeen neljännen rahanpesudirektiivin täytän- töönpanon jälkeen.

Pankki- ja maksutilitiedot sisältävät salassa pidettävää, pankkisalaisuuden piiriin kuu- luvaa tietoa ja on perusteltua, että rekisteriä ylläpitää viranomainen. Eri viranomais- vaihtoehtoja vertailtaessa on kiinnitetty huomiota siihen, ketkä viranomaiset voivat

6.8.2018

Kela 1/011/2018

pyytää rekisteristä tietoja ja millä viranomaisella on laajin tietotarve rekisteriin merkittäviin tietoihin. Pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjäksi esityksessä ehdotetaan Tullia.

Ehdotettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuisi tiedonhakujärjestelmästä ja rekisteristä. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. Tiedot pankki- ja maksutileistä olisi koottu yhteen järjestelmään ja niitä olisi mahdollista hyödyntää myös muihin lakisääteisiin tarkoituksiin.

Oikeus tietojensaantiin tiedonhakujärjestelmästä olisi Verohallinnolla, Tullilla, ulosottovirastolla, rahanpesulaissa tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja asianajajayhdistyksellä, rahanpesun selvittelykeskuksella, poliisilla ja rajavartiolaitoksella, Kansaneläkelaitoksella ja Finanssivalvonnalla. Suurin tietotarve on todennäköisesti Verohallinnolla, ulosottovirastolla ja Kelalla.

Luottolaitoksen olisi ylläpidettävä sähköistä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmää, jonka avulla se voi välittää viipymättä ja salassapitosäännösten estämättä tietoja toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedonhakujärjestelmä voidaan toteuttaa esimerkiksi teknisenä rajapintana. Finanssivalvonnan luvalla luottolaitos voisi olla perustamatta tiedonhakujärjestelmää, jolloin sen olisi toimitettava tiedot pankki- ja maksutilirekisteriin. Viranomaiselle luovutettaisiin tiedot sen lakisääteistä tehtävää varten tilinhaltijasta ja tilin käyttöoikeudenhaltijasta, tosiasiallisesta edunsaajasta, pankki- ja maksutilin yksilöintitietoja, tallelokeron vuokraajasta, pankki- ja maksutiliin liitetystä maksuvälineistä sekä tilinhaltijan tai sen käyttöoikeudenhaltijan asiakkuuteen liittyviä muita tietoja.

Tulli toimisi tässä lakiehdotuksessa EU:n yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Kyse ei olisi vain tiedon välittämisestä vaan myös tiedon kokoamisesta viranomaisille, joilla on lakisääteinen oikeus pyytää tietoa, ja tiedonsaantiperusteen varmistamisesta.

Kelan näkökulmasta sähköisten rajapintojen rakentaminen ja niiden ylläpitäminen olisi selkeintä, jos Tullille ehdotetussa rekisterissä olisi kaikkien luottolaitosten pankki- ja maksutilitiedot. Tällöin kaikkien luottolaitosten yhteyksiä olisi mahdollista hallita yhden rajapinnan kautta.

Esityksen vaikutukset julkiseen talouteen

Pankki- ja maksutilijärjestelmän perustamisella on vaikutuksia julkiseen talouteen. Järjestelmän perustamisen takia eri viranomaiset joutuvat luomaan rajapintoja ja uudistamaan tietojärjestelmiään. Valtiolle aiheutuvat taloudelliset kustannukset järjestelmien ja rekisterin perustamisesta olisivat arviolta noin 5–7 miljoonaa euroa. Lisäksi järjestelmien ja rekisterin ylläpidosta aiheutuisi kustannuksia. Suurin osa kustannuksista aiheutuu Tullille perustettavaksi esitettävästä pankki- ja maksutilirekisteristä. Kustannusarviot ovat alustavia ja osalta viranomaisilta ne puuttuvat vielä kokonaan, sillä viranomaiset ovat vasta aloittamassa tietojärjestelmien muutostarpeiden selvittämistä.

Kelalle ehdotetaan esityksessä valtion talousarvion momentille noin yhtä miljoonaa euroa. Näillä varoilla rahoitettavat kustannukset aiheutuisivat pankki- ja maksutilivalvontajärjestelmän yhteensovittamisesta järjestelmän kanssa ja sisäisten prosessien tehostamisesta.

6.8.2018

Kela 1/011/2018

Esityksen vaikutuksia Kelan toimintaan

Ehdotetulla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmällä olisi paljon vaikutuksia viranomaisten toimintaan, etenkin toiminnan tehostamiseen ja henkilöstöresursseihin. Vaikutukset viranomaisiin riippuvat paljon siitä, kuinka paljon ne joutuvat käsittelemään maksutilien tietoja. Kuitenkin järjestelmän perustaminen ja pankki- ja maksutilirekisterin ylläpitäminen aiheuttaisi kustannuksia ja kasvattaa henkilöstön tarvetta. Lisäksi Finanssivalvonnan ja aluehallintoviraston valvottavaksi tulisi uusia toimijoita.

Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos saisi tilitietoja sähköisesti, mikä tehostaisi mm. toimeentulotukipäätösten tekoa. Kela käsittelee arviolta 500 000 tiliotetta koskien toimeentulotukipäätöksiä ja 70 000 tiliotetta koskien eläkkeensaajan asumistukea vuodessa, mikä tarkoittaa noin 2 000 tiliotteen läpikäyntiä ja käsittelyä työpäivässä. Kansaneläkelaitokselle tiliotteiden sähköinen saanti tehostaisi viranomaisen toimintaa, mikä voisi johtaa myös nopeampiin tukipäätöksiin.

Kelalla on eri etuuslaeissa olevien tietojensaantisäännösten perusteella jo nykyisin oikeus tehdä tietopyyntö rahalaitokselle. Oikeudesta säädetään esimerkiksi toimeentulotukilain 18 a §:n 5 momentissa ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki) 20 §:n 2 momentissa. Edellytyksenä on, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada asiakkaalta tai asiakaslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettuilta tahoilta ja on perusteltu syy epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, on asiakkaalle annettava siitä tieto. Lähtökohtana tilitietojen osalta on aina se, että asiakas toimittaa itse taloudelliseen asemaansa vaikuttavat tiedot hakemuksensa liitteinä. Tähän hänellä on velvollisuus toimeentulotukilain 17 §:n nojalla.

Tietojensaantioikeudesta on säädetty myös eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 43 §:n 2 momentissa. Edellä mainittujen edellytysten lisäksi eläkkeensaajan asumistukea koskeva tietopyyntö edellyttää, ettei asiakas ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen. Ehtojen täyttyessä rahalaitoksilta saadaan pyytää talletustiedot ja korkoprosentit. Talletukset vaikuttavat omaisuutena eläkkeensaajan asumistukeen.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lakiehdotuksen 3 §:n mukaan Kelalla olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä kaikkien sen toimeenpantavaksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanoa varten. Esitetyn 3 §:n 2 momentin mukaan päätösten yhteydessä Kelan olisi ilmoitettava päätöksen kohteelle pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän hyödyntämisestä päätöksenteossa.

Kela kannattaa mainittua esitystä. Kuten esityksessä on todettu, mainitun pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän hyödyntäminen tehostaisi ja nopeuttaisi sekä viranomaistoimintaa että helpottaisi asiakkaiden asiointia. Erityisen merkittävä parannus olisi toimeentulotuessa, jossa asian käsittelyn viivästyminen puutteellisten tiliotetietojen osalta viivästyttää monesti haasteellisessa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden taloudellisen tuen saantia. Myös eläkkeensaajan asumistukeen esityksellä olisi suuri merkitys. Valvontajärjestelmää voidaan Kelan näkemyksen mukaan jossakin määrin hyödyntää myös niissä tarveharkintaisissa etuuksissa, joiden määrään vaikuttavat esimerkiksi asiakkaan pääomatulot mutta ei omaisuuden määrä itsessään.

6.8.2018

Kela 1/011/2018

Kela näkee tarpeellisena täydentää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lakiehdotuksen 3 §:n Kelaa koskevaa sääntelyä siten, että siitä ilmenisi selkeämmin se, onko tarkoituksena ollut käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää säännönmukaisena osana hakemusten käsittelyä ja tietojen hankkimista vai onko tarkoitus mahdollistaa tietojen hankkiminen vain tilanteissa, joissa asiakas ei esimerkiksi toimeentulotuen osalta toimita hakemuksensa käsittelyn kannalta välttämättömiä, taloudellista asemaansa kuvaavia liitteitä.

Ehdotetun sääntelyn suhde nykyisiin tietojensaantipykäliin (esim. toimeentulotukilain 17 §, asiakaslain 20 §:n 2 momentti ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 43 §:n 2 momentti) ja asiakkaan ilmoitusvelvollisuuteen tulisi avata. Esityksestä tulisi erityisesti käydä ilmi ehdotetun sääntelyn suhde rahalaitoksille tehtäviltä tietopyynnöiltä nykyisin edellytettäviin lisäкитеereihin. Kelan näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa voisi pohtia mahdollisuutta luopua tietopyyntöjen lisäкитеereistä eri etuuslaeissa. Lisäкитеerit ovat käytännössä aiheuttaneet sen, että esimerkiksi eläkkeensaajan asumistuessa tiedusteluja rahalaitoksille tehdään vain muutamia kymmeniä vuodessa, vaikka asiakkaan antamien tilitietojen oikeellisuutta joudutaan pohtimaan usein.

Kelan arvion mukaan suurin hyöty esityksestä olisi saatavissa, mikäli asiakkaiden pankki- ja tilitiedot olisivat säännönmukaisesti käytettävissä jo tehdyn hakemuksen perusteella kuten esimerkiksi verotustietojen ja osan vuokranantajatietojen suhteen on tällä hetkellä tilanne. Tällä mallilla myös mahdolliset väärinkäytökset voitaisiin esittää mahdollisimman tehokkaasti. Ei ole tarkoituksenmukaista, että tiedot ilmoittamatta jättävä tai virheellisesti ilmoittava olisi paremmassa asemassa kuin se, joka ne määräysten mukaisesti esittää.

Esitetyn 3 §:n 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että päätöksen kohteen sijasta käytettäisiin termiä hakija. Mainittu tarkennus on perusteltu, koska monet Kelan etuudet saattavat olla perhekohtaisia. Riittävänä pidetään pelkästään hakijan informoimista päätöksen yhteydessä. Lisäksi perustelujen nojalla asiakkaan informoiminen tehtäisiin jälkikäteen siinä tapauksessa, että asiakkaan pankki- ja maksutilien tietoja on haettu päätöksentekoa varten. Tältä osin myös ehdotettua 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi perusteluja tarkemmin vastaavaksi.

Koska kyseessä on niin kutsutun pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, on tärkeää, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on tietoturvallinen ja tietosuojalainsäädännön mukainen. Luotto- ja maksulaitosten on jo tälläkin hetkellä annettava syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus saada tietoja, pankkisalaisuuden piiriin kuuluvista asioista. Tällä hetkellä esityksessä mainituista viranomaisista Kela on ainoa, jolla ei ole suoranaisesti lainmukaista oikeutta saada luotto- tai maksulaitokselta pankkisalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Esitutkintaviranomaiset eivät voi kertoa tai antaa tietoa tilinhaltijalle, jos hän on tutkinnan alla, koska se voi vaikeuttaa esitutkintaa.

Anne Neimala
etuusjohtaja

Kai Ollikainen
esikunta- ja talousjohtaja