

Valvontaosasto
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Juha Vilkkio

8.8.2018

Sähköpostitse
valtiovarainministerio@vm.fi

mia.aronen@vm.fi

VM008:00/2017

Tullin lausunto 13.6.2018 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Taustaa

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan ensinnäkin kahden kokonaan uuden lain säätämistä. Ne olisivat laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (lakiehdotus 1) sekä laki virtuaalivaluutan tarjoajista (lakiehdotus 2). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia (lakiehdotus 3) ja eräitä muita lakeja.

Pääosin ehdotetuilla uudistuksilla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EY muuttamisesta.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperustelujen mukaan asiasta on vuonna 2017 valmistunut arviomuistio (VM008:00/2017), johon annetuista lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä. Tuossa vaiheessa myös Tulli antoi asiaan lausunnon, jossa se tietyin huomautuksin puolsi nyt puheena olevan järjestelmän luomista.

Tulli käsittelee jäljempänä erikseen toisaalta lakiehdotusta 1 ja toisaalta yhdessä lakiehdotuksia 2 ja 3. Ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi ensinnäkin Tullin rekisterinpitovastuulle kuuluvasta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja toiseksi luottolaitosten ylläpitämästä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä.

Toinen lakiehdotus koskee Finanssivalvonnan rekisterinpito- ja valvontavastuulle ehdotettavaa lakia virtuaalivaluutan tarjoajista. Lakiehdotuksessa 3 ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia.

1. Lakiehdotus 1 (laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä koostuen pankki- ja maksutilirekisteristä sekä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä)

Lain tarkoituksena olisi edistää siinä tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. Näiden viranomaisten tiedonsaannin oikeusperustasta olisi

Valvontaosasto
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Juha Vilkkö

8.8.2018

säädökset niitä koskevissa tai muissa erillislaeissa, eikä ehdotettavalla lailla ei ole tarkoitus muuttaa niiden tietojensaannin oikeusperustaa. Sen sijaan lain tarkoituksena olisi luoda sähköinen kanava tietojen saamiseen luottolaitokselta, maksulaitokselta, sähkörahayhteisöltä ja virtuaalivaluutan tarjoajalta.

Pyydettyä lausuntonaan Tulli lausuu seuraavaa:

Siltä osin kuin ehdotetun lain 3 § 2 kohdan mukaan oikeus tietojen saantiin olisi myös Tullilla, toivoo Tulli säännökseen seuraavaa täsmennystä: Säännösluonnoksen mukaan Tullilla olisi oikeus saada järjestelmän tietoja tullilain (304/2016) 2 §:n 7 kohdassa tarkoitetun tullitoimenpiteen suorittamiseksi, Tullin suorittamaan verotukseen, verovalvontaan ja verojen perintään, ja Tullin suorittamaan esitutkintaan. Mainitun tullilain kohdan mukaan tullitoimenpiteellä tosin tarkoitetaan kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Kuitenkin, selkeyden vuoksi olisi tietojen saannin perusteeksi sisällytettävä myös Tullin rikostorjunnasta annetun lain 1 luvun 2 § 3 ja 4 kohtien tarkoittamat tullirikosten estämis- ja paljastamistehtävät. Tällöin Tullin tiedonsaantia koskeva säännöstö olisi yhdenmukaista muun muassa poliisin ja rajavartiolaitoksen tiedonsaantia koskevan ehdotetun 3 pykälän 6 kohdan kanssa. Tällöin Tullin tiedonsaantioikeutta koskeva sanamuoto olisi yhdenmukainen myös Tullin rikostorjunnasta annetun lain 14 §:ssä tarkoitetun, yksityiseltä tai julkiselta yhteisöltä olevan tiedonsaantioikeuden kanssa.

a) Pankki- ja maksutilirekisteri

Ehdotettavalla uudella lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä olisi Tullin kannalta erityistä merkitystä, koska ehdotuksessa on päädytty sen ehdottamista pankki- ja maksutilirekisteriä ylläpitäväksi viranomaiseksi.

Pankki- ja maksutilirekisterin käyttötarkoituksena olisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan vastaanottaa ja tallentaa maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien toimittamia tietoja. Tiedot vastaisivat pääosin jäljempänä käsiteltävän pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän kautta saatavia tietoja.

Tullin ehdottamista rekisterinpitäjäksi hallituksen luonnoksessa on perusteltu sillä, että Tulli osallistuu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan, se pystyy hyödyntämään jo käytössään olevia rekistereitä rekisterin perustamisessa ja sillä on tarve saada tietoa pankki- ja maksutileistä.

Hallituksen esitysluonnoksen (s. 44) mukaan Tullia ei olisi pidettävä ainoastaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuna tiedon käsittelijänä vaan asetuksen tarkoittamana rekisterinpitäjänä.

Ehdotetun lain mukaan maksulaitokset, sähkörahayhteisöt ja virtuaalivaluutan tarjoajat velvoitettaisiin antamaan laissa tarkoitetut tiedot Tullille salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä. Tullin tehtävänä olisi pankki- ja maksutilien rekisterin ylläpidon lisäksi välittää rekisteriin tallennettua tietoa toimivaltaisille viranomaisille. Tässä tarkoituksessa Tulli tulkitsisi toimivaltaisia viranomaisia koskevia tiedonsaantisäännöksiä ja yhteistyössä näiden kanssa varmistaisi, että näillä on lakisääteinen oikeus saada tiedot laissa mainittuihin käyttötarkoituksiin.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa vaikutuksia viranomaisten toimintaan on rekisterinpitovastuun Tullille aiheuttamista vaikutuksista kirjattu:

Valvontaosasto
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Juha Vilkkio

8.8.2018

”...aiheuttaa tarpeen Tullille perustaa hankeryhmän luomaan rekisteriä ja lisäksi rekisterin ylläpitoon tarvittaisiin Tullissa uusia henkilöstöresursseja. Tarvittavat henkilötyövuodet tarkentuvat myöhemmin.”

Järjestelmän perustamisen vaikutuksista julkiseen talouteen on esitysluonnokseen kirjattu Tullia koskevasti:

”Tullille ehdotetaan valtion talousarvion momentille (28.10.02) 3,940 miljoonaa euroa. Esityksessä Tullille ehdotetaan pankki- ja maksutilirekisterin perustamisesta. Rekisterin perustamisesta aiheutuisi tämänhetkisen arvion mukaan 3,94 miljoonan euron kustannukset. Lisäksi rekisterin ylläpidon arvioitaisiin maksavan noin 1,18 miljoonaa euroa vuodessa.”

Ehdotetun rekisterin osalta Tulli lausuu seuraavaa

Tulli toteaa ensinnäkin, että ehdotetun pankki- ja maksutilirekisterin osalta käytännön tietotarpeita olisi omiaan yksinkertaistamaan ja sujuvoittamaan se, että siitä muodostettaisiin täydellinen tilirekisteri, joka kattaisi myös luottolaitosten tilit, vaikka niiden osalta tiedonhaku tapahtuisikin ehdotettavan pankki- ja maksutilien tiedonhakupöytäkirjan avulla. Tässä laajuudessa järjestelmä mahdollistaisi myös vastaisuudessa ehkä laajentuvan kansainvälisen yhteistyön, jossa tiedonhaku tapahtuisi niin sanotulla hit - no hit -periaatteella.

Vaikka edellä tarkoitettua kattavaa tilirekisteriä ei olisi tässä yhteydessä mahdollista perustaa, kannattaa Tulli järjestelmän perustamista myös hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetussa muodossa. Tässäkin laajuudessa rekisteri olisi siten omiaan tukemaan muun muassa viranomaisten rikostorjuntatehtäviä sekä helpottamaan ja keventämään pankkitileihin ja rahaliikenteeseen liittyvää tiedustelumenettelyä. Tulli myös yhtyy niihin seikkoihin, joilla hallituksen esitysluonnoksessa on perusteltu Tullin asettamista pankki- ja maksutilien rekisterin rekisterinpitäjäksi. Muutoinkin Tulli kokee olevansa hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevistä vaihtoehtoista viranomaisista luontevin vaihtoehto kyseisen rekisterin rekisterinpitäjäksi.

Edellisellä sivulla selostetun mukaisesti Tulli osaltaan tulkitsee toimivaltaisia viranomaisia koskevia tiedonsaantisäännöksiä. Tämän vuoksi näiden säännösten oltava selkeitä, jotta Tulli osaisi tehdä lain mukaisen ja oikean tiedonluovuttamispäätöksen ja jotta tulkinvaraisuus niiden osalta jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Tullilla on valmiudet suoriutua rekisterinpitoon ja tietojen välittämiseen liittyvästä tehtävästä edellytyksin, että hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettu toiminnan rahoitus järjestyy. Tehtävän hoitamiseksi Tullille osoitettavien resurssien tulee olla riittävät. Tämä tarkoittaa sitä, että niin sanotun infran ja prosessien luomiseen tarvittavien resurssien lisäksi niitä tarvitaan erityisesti toiminnan ylläpitoon ja käyttämiseen. On odotettavissa, että sekä kansallisten että kansainvälisten viranomaisten tietopyynnöt tulevat määrällisesti olemaan huomattavia ja pelkästään pyyntöihin vastaamiseen tulee resursoida riittävä määrä henkilökuntaa. Teknisesti kokonaisuuden toteutuksen tulee olla toimintavarma, helppokäyttöinen sekä tieto- ja kyberturvallinen.

Toiminnan aloittamisen järjestelyihin (tehtävien suunnittelu, organisointi, henkilöstön rekrytointi, kouluttaminen jne.) liittyvänä kohtuullisena siirtymäaikana Tulli pitää noin kahta vuotta, joka vastaa hallituksen esitysluonnoksessa mainittua, lakiehdotus 1:n pykälien 4 ja 5 ehdotettua voimaantuloajankohtaa 1.7.2020. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että rekisterinpitoon liittyvät atk - järjestelmät ja myös rekisteröitävien toimijoiden valmiudet ovat siihen mennessä kunnossa.

Valvontaosasto
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Juha Vilkkö

8.8.2018

Pankki- ja maksutilirekisteriin liittyviä Tullin tietohallinnollisia näkemyksiä:

Tietojärjestelmän arkkitehtuurin ja rakentamisen näkökulmasta on tärkeää vielä selvästi määritellä ja mallintaa termit tilirekisteri ja tiedonhakujärjestelmä, jotta rajaus- ja roolituspalveluksilta voidaan jatkossa välttyä.

Lisäksi Tulli ehdottaa vielä läpikäytäväksi tavoitetilan toimintamalli ja tyypillisimmät käyttötapaukset pidemmällekin tulevaisuuteen katsoen, miten tilirekisterin ja tiedonhakujärjestelmän välinen roolitus käytännössä toimivat käyttäjien ja kustannusten ja eri tietojärjestelmäratkaisujen näkökulmista (päällekkäisyyksien välttäminen).

Tulli ehdottaa tilirekisterin ylläpidettävien tietojen laajuuden arvioimista vielä myös tietojärjestelmäarkkitehtuurin ja -ratkaisun näkökulmasta. Tulli toivoo, että tietojärjestelmän arkkitehtuuri voitaisiin pitää vielä avoinna myös asiantuntijoiden näkemyksille käyttäjälähtöisestä ja aikaa kestävästä ratkaisusta. Tulli myös pyrkii noudattamaan toteutuksessa julkisen hallinnon arkkitehtuuri- sekä digitalisaatioperiaatteita, tavoitteena mm. minimoida päällekkäiset tietojärjestelmäratkaisut sekä palvelumuotoilua, jolla mahdollistetaan sujuvat ja helppokäyttöiset palvelut.

Kuitenkin, minimirajauksinkin (tällä hetkellä kuvattu laajuus) tilirekisterin toteutusaika on todella tiukka ja siksi siihen tulee myös keskittyä. Mikäli tavoitetilan laajuus nykyisestä laajenisi, kannattaa kehittäminen vaiheistaa siten, että ensiksi tehdään direktiivin käyttöönoton kannalta välttämätön laajuus ja kehittämistä jatketaan kesästä 2020 alkaen seuraavilla, vähemmän kriittisillä vaiheilla.

b) Pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmä

Tullin rekisterinpitovastuulle kuuluvan pankki- ja maksutilien rekisterin ohella pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kuuluisi luottolaitosten ylläpitämä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmä. Tätä järjestelmää käyttäen laissa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset pyytäisivät rahalaitokselta tilitietoja suojattua yhteyttä käyttäen.

Ehdotetun tiedonhakujärjestelmän osalta Tulli lausuu seuraavaa:

Tullin käsityksen mukaan luottolaitosten ylläpitämät järjestelmät yksinkertaistaisivat ja keventäisivät toimivaltaisten viranomaisten tällaisiin laitoksiin tekemiin tietopyyntöihin liittyvää viranomaisten ja myös luottolaitosten omaa hallinnollista taakkaa.

2. Lakiehdotukset 2 ja 3 (laki virtuaalivaluutan tarjoajista ja laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta)**Ehdotus laiksi virtuaalivaluutan tarjoajista**

Ehdotettu laki koskisi virtuaalivaluuttoihin liittyvien palvelujen tarjoamista. Laki koskisi virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskijaa, virtuaalivaluutan vaihtopalvelua ja sen markkinapaikkaa sekä lompakkopalvelun tarjoajaa. Näitä toimijoita valvoisi Finanssivalvonta, joka myös pitäisi rekisteriä palvelun tarjoajista.

Laki sisältää myös säännökset muun muassa virtuaalivaluuttaan liittyvien palveluiden tarjoajan luotettavuudesta, asiakasvarojen säilyttämisestä markkinoinnista ja velvollisuudesta tuntea asiakkaansa.

Valvontaosasto
OHJAS
Oikeudelliset asiat
Juha Vilkkö

8.8.2018

Ehdotetun lain johdosta Tulli lausuu seuraavaa:

Tulli katsoo ehdottavan lain osaltaan vahvistavan rahanpesun ja terrorismin torjuntatoimia.

Ehdotus laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen mukaan virtuaalivaluutan tarjoajat säädettäisiin rahanpesulaissa tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi laissa jo nykyisin olevien ilmoitusvelvollisten ohella.

Ehdotetun lain johdosta Tulli lausuu seuraavaa:

Tulli katsoo tämänkin ehdotuksen vahvistavan viranomaisten rahanpesun ja terrorismin torjuntatoimia. Lisäksi virtuaalivaluutan tarjoajien rekisteri ja niihin talletettavat tiedot tukisivat olennaisesti Tullin rekisterinpitovastuulle säädettäväksi ehdotetun pankki- ja maksutilirekisterin toiminnallisia tarpeita.



Samy Gardemeister
valvontaosaston johtajan sijaisena



Juha Vilkkö
tulliylitarkastaja

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi