

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtiovarainministeriö

Lausunto

29.6.2017

Viite / Diaarinumero
VM008:00/2017
A37/00 00 01/2017

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa pankki- ja maksutilijärjestelmää koskevasta arviomuistiosta.

Arviomuistiossa on esitetty vaihtoehtoja, joilla toteutettaisiin rahanpesun ja terrorismin torjuntaan liittyvän Euroopan unionin lainsäädännön muutos, joka mukaisesti jäsenmaissa pitää perustaa järjestelmä tai rekisteri, jolla pankki- ja maksutilin tiedot ovat valvovien viranomaisten hallussa.

Lausunto

Verohallinto kannattaa yleisesti pankkitilitietojen rekisteriä tai sellaista järjestelmää, jossa tilien perustiedot ovat toimivaltaisten viranomaisten ja muiden sellaisten viranomaisten käytössä, jotka tarvitsevat näitä tietoja tehtävissään (jatkossa järjestelmä).

Verohallinnon näkemyksen mukaisesti arviomuistiossa tarkoitetun järjestelmän tavoitteena on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta. Tämä tarkoittaa, että vastuu järjestelmästä on tarkoituksenmukaista järjestää rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan sääntelyn mukaisessa toimivaltaisessa valvontaviranomaisessa. Toimivaltaisella viranomaisella on riittävä asiantuntemus ja edellytykset järjestelmän edellyttämään rekisterinpitoon, ilmoitusvelvollisten valvontaan sekä järjestelmän kehittämiseen jatkossa.

Arviomuistiossa on ehdotettu järjestelmän pitäjäksi sellaista viranomaista, jonka tehtävissä tilitiedoista on eniten hyötyä. Verohallinto korostaa, että se ei ole rahanpesua ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevassa sääntelyssä tarkoitettu valvontaviranomainen. Pankki- ja maksuliikennetiedot ovat kuitenkin verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa merkittävä tietolähde. Arviomuistiossa ehdotetut toimenpiteet pankki- ja maksutilien järjestelmästä nopeuttavat ja tehostavat verotuksessa tarvittavien maksuliikennetietojen käsittelyä. Erityisenä hyötynä voidaan arvioida olevan mahdollisuus kohdistaa maksuliikennetietoja koskevat pyynnöt niihin toimijoihin, joissa valvonnan kohteena olevalla taholla on tili.

Verohallinnolla on verotusmenettelylain (1558/1995) 19 §:n nojalla oikeus saada yksilöidyllä pyynnöllä verotuksen toimittamisessa tarpeelliset tiedot pankkitileistä ja niiden tilitapahtumista. Tämä tiedonsaanti voidaan toteuttaa joko manuaalisesti tai sähköisesti. Verohallinto on kehittänyt yhdessä muiden viranomaisten ja pankkien kanssa sähköistä pankkitilikyselyjärjestelmää. Tällä hetkellä järjestelmä on Verohallinnon osalta käytössä yhden pankin kanssa mutta käytön laajentamisesta on neuvoteltu muiden suurten pankkien kanssa. Tilitiedustelujärjestelmä

on kehitetty Verohallinnon kannalta verovalvonnan tarpeisiin ja se on kattavampi kuin arviomuistiossa tarkoitettu pankki- ja maksutili järjestelmä. Arviomuistiossa on esitetty, että tavoiteltava järjestelmä olisi hybridi tilitietorekisteristä ja nykyisestä kyselyjärjestelmästä. Verohallinnon näkemyksen mukaisesti arviomuistiossa tarkoitettu pankki- ja maksutilijärjestelmä ja viranomaisten nykyinen tilikyselyjärjestelmä palvelevat molemmat omia erillisiä käyttötarkoituksia ja tämä pitää ottaa huomioon erityisesti arvioitaessa arviomuistiossa tarkoitettua järjestelmän rekisterinpidon vastuita.

Verohallinnossa on käytössä mittava tietojärjestelmähanke, jossa korvataan lähes kaikki verotusjärjestelmät ja asiointipalvelut valmisohjelmistopohjaisella ratkaisulla. Edellä kuvattu tilikyselyjärjestelmää toimii tässä valmisohjelmistopohjaisessa ratkaisussa. Hanke on jaettu toteutusprojekteihin ja tilikyselyjärjestelmän käytön laajentaminen tapahtuu toteutusprojektien aikatauluissa. Toteutusprojektien aikataulu tulee ottaa huomioon Verohallinnon osalta myös arviomuistiossa ehdotetun järjestelmän hyödyntämisessä.

Arviomuistiossa esitettyjen tavoitteiden näkökulmasta järjestelmän käyttö hyödyntäisi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan lisäksi myös muita kansallisia valvontatarpeita. Järjestelmän laajalla käytöllä on siten välittömiä vaikutuksia henkilöiden ja yritysten oikeuksiin. Tämä tarkoittaa, että rekisterin/järjestelmän tulee olla luotettava, tietojen rekisteröinnin tulee olla pakollista, rekisteriä pitää valvoa ja laiminlyönneistä sanktioida tehokkaasti. Verohallinto pitää tärkeänä että rekisteriä/järjestelmää koskeva lainsäädäntö on selkeää ja täsmällistä. Erityisesti rekisteröinnin kohteiden, rekisteröitävien tietojen ja ilmoitusvelvollisten sekä menettelyiden kansallisen määrittelyn tulee olla täsmällistä.

Seuraavassa on yksityiskohtaisia vastauksia arviomuistiossa esitettyihin kysymyksiin:

1) Tulisiko viranomaisten toimivaltuuksien laajentamista arvioida jatkovalmistelun yhteydessä?

Verohallinnon toimivaltuudet käsitellä pankki- ja maksutilitietoja ovat riittävät suhteessa arviomuistiossa esitettyihin tavoitteisiin. Verohallinto ei ota kantaa muiden viranomaisten toimivaltuuksien laajentamisella.

Arviomuistiossa tarkoitettua järjestelmää ylläpitävän viranomaisen osalta pitää toimivaltuudet arvioida erikseen. Toimivaltuuksien laajuus riippuu siitä minkälaiseksi rekisteri ja sen valvonta muodostuvat. Rekisterinpito voi edellyttää myös eri viranomaisten tietojenvaihtoa koskevien säännösten laajentamista. Mahdollinen laiminlyönti voidaan havaita esimerkiksi verovalvonnan yhteydessä jolloin Verohallinnolla pitäisi olla oikeudet ilmoittaa laiminlyönnistä pankki- ja maksutilirekisteriä pitävälle viranomaiselle.

2) Tulisiko jatkovalmistelua teidän mielestänne jatkaa ehdotetulla tavalla rekisterin ja tiedonhakupöytäkirjan yhdistelmällä?

Verohallinto kannattaa valmistelun ja selvitystyön jatkamista arviomuistiossa esitetyn mallin mukaisesti. Tässä yhteydessä on kuitenkin pidettävä erillään Verohallinnon ja muiden viranomaisten erityinen maksuliikennetietoja koskeva tiedonsaantioikeus ja sitä koskevat järjestelyt. Verohallinto pitää kuitenkin tärkeänä, että tulevassa järjestelmässä hyödynnetään jo olemassa olevia tietoteknisiä ratkaisuja, menettelyitä ja käytössä olevia standardeja.

Jatkotyössä pitää arvioida tarkasti ja täsmällisesti ne toimijat ja järjestelmät joihin velvoitteet kohdistuvat. Samalla pitää yhteen sovittaa muut rahanpesun ja terrorismin torjuntaan liittyvät velvoitteet sekä arvopaperimarkkinoita ja pankkitoimintaa koskeva sääntely.

Tarkkoja ja täsmällisiä kustannusvaikutuksia voidaan arvioida järjestelmää koskevan suunnittelun ja sääntelyn tarkennettua.

3) Oletteko samaa mieltä selvityksessä esitetyn arvion kanssa siitä, että rekisterin ylläpito tulisi säätää viranomaisen tehtäväksi?

Verohallinto pitää tärkeänä, että arviomuistiossa tarkoitettua järjestelmää pitää viranomainen, jolla on riittävä asiantuntemus turvallisen ja luotettavan järjestelmän ylläpitämiseksi. Lisäksi viranomaisella pitää olla riittävät resurssit järjestelmän valvomiseksi ja ilmoitusvelvollisten opastamiseksi sekä järjestelmän kehittämiseksi. Järjestelmä sisältää suuren määrän henkilötietoja ja pankkiseläisyyden alaisia tietoja. Tietoihin kohdistuvilla mahdollisilla väärinkäytöksillä voi yksittäiselle henkilölle tai yritykselle aiheutuvien vahinkojen lisäksi olla vaikutusta valtion turvallisuuden kannalta.

Verohallinnon näkemyksen mukaan järjestelmään liittyvät velvoitteet kohdistuvat suurelta osin sellaisiin toimijoihin, jotka ovat Finanssivalvonnan valvonnan piirissä jo nykyisen sääntelyn mukaisesti. Sektoria valvovalla viranomaisella Finanssivalvonnalla olisi paras asiantuntemus toteuttaa ja ylläpitää ehdotettu järjestelmä sekä kehittää sitä erilaisten tili- ja maksupalveluiden kehittyessä. Finanssivalvonta on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta annetun sääntelyn mukainen toimivaltainen valvontaviranomainen. Tällä on keskeinen merkitys ehdotetun rekisterin rekisterinpitäjän vastuun kannalta kun rekisterin keskeinen käyttötarkoitus on kuitenkin terrorismin rahoituksen torjunta.

4) Kuinka monta tiedustelua teette vuodessa pankki- ja maksutileistä tai sijoitusvarallisuudesta (kysymys tarkoitettu viranomaisille)?

Verohallinto tekee tällä hetkellä noin 20 000 tiedustelua vuodessa pankki- ja maksutilejä tai sijoitusvarallisuutta koskien.

Kyselymäärä Verohallinnosta tulee kasvamaan erityisesti tiedonhakuprosessien kehittyessä. Käytännössä määrä voi kolminkertaistua, koska automaatioissa saatava nopea vastaus tehokkaasti hyödynnettävässä muodossa mahdollistaa käytön laajentamisen verotarkastuksesta esimerkiksi reaaliaikaisten arvonlisäveropetosten torjuntaan. Lisääntynyt kyselymäärä on tyypillisesti luonteeltaan sellaista, jonka pankki pystyy käsittelemään automaatioissa (lyhyt aikajänne, käyttöaiheet ja tilin transaktiot kyselyn kohteena).

Ehdotetun järjestelmän vaikutuksia on vaikea arvioida. Järjestelmää käyttämällä tiedustelut voidaan kohdistaa vain niihin toimijoihin joissa valvottavalla on tili.

5) Kuinka moneen viranomaisen tekemään tiedusteluun asiakkaistanne vastaatte vuodessa (kysymys tarkoitettu toimialalle)?

6) Kannatatteko ehdotusta laajentaa järjestelmää hyödyntävien viranomaisten joukkoa suhteessa direktiiviehdotukseen?

Verohallinto ei ota kantaa laajentamiseen tässä vaiheessa.

7) Pidätkö valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain yhteisen perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalvelun käyttämisestä organisaationne osalta perusteltuna (kysymys tarkoitettu viranomaisille)?

Verohallinto kannattaa yhteisten ratkaisujen hyödyntämistä jos niillä voidaan vähentää järjestelmän kustannuksia. Yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palveluiden käytön suunnittelussa tulee kuitenkin ottaa huomioon eri viranomaisten erityispiirteet silloin kun kysymys on tilitapahtumatietojen käsittelyssä. Esimerkiksi Verohallinnolla on käytössä kahdenvälinen tietojenvaihto eikä sen korvaaminen

yhteisillä palveluilla ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Yleisesti järjestelmän kehittämisessä pitää ottaa huomioon nykyiset tekniset ratkaisut ja standardit.

8) Oletteko samaa mieltä selvityksessä esitetyn arvion kanssa järjestelmän suhteesta tietosuojalainsäädäntöön?

Verohallinto pitää tärkeänä, että järjestelmää ja tilitietojen käsittelyä koskeva sääntely on täsmällistä ja erityisesti tietojen suojaamisesta on huolehdittu. Arviomuistiossa tarkoitettu järjestelmä sisältää suuren määrän henkilötietoja joita käsitellään eri toimijoissa. Tämä asettaa erityisvaatimuksia tietojen käsittelyä koskevalle sääntelylle.

9) Mihin muihin asioihin jatkovalmistelussa olisi mielestänne kiinnitettävä erityistä huomiota?

Verohallinnon näkemyksen mukaisesti jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomiota:

- ilmoitusvelvollisuuden laajuuteen (esimerkiksi virtuaalivaluutan välittäjät, muut kuin rahanpesulain mukaiset toimijat, joukkorahoitusta yms. tarjoavat uudet toimijat, Suomessa toimivat ulkomaalaiset toimijat)
- tilin määritelmään silloin kun kysymys on muusta kuin pankkitilistä (esimerkiksi verotuksen finanssili, arvopaperitili, välitystili, virtuaalivaluutan vaihto ja e-rahaan liittyvä toiminta)
- rekisteröitävään tilinhaltijaan (esimerkiksi pysyvä käyttöoikeus ja erillinen valtakita, asemavaltuutus, määräysvallan käyttäjä)
- järjestelmän tietosisältö (esimerkiksi tilinhaltijan yksilöinti henkilö/y-tunnuksen puuttuessa nimellä ja osoitteella, tieto passiivisena olevasta tilistä)
- perustietojen lisäksi järjestelmän tietosisältöä olisi hyvä lisätä tiedoilla maksukorteista ja verkkopankkitunnuksista sekä näiden haltijoista
- järjestelmässä pitäisi olla tieto myös minkälaisesta tilistä on kysymys (esimerkiksi pankkitili, rahoitusinstrumentti, virtuaalivaluutta, johdannainen, maksutili, säilytystili)
- järjestelmän valvonnassa ja tietojen oikeellisuudessa pitää ottaa huomioon, että rekisteröity tili voi olla tosiasiallisesti jonkun muun kuin rekisteröidyn käytössä
- virtuaalivaluuttaan ja alustapalvelutoimijoihin liittyvä tietojen käsittely yleisesti

Pääjohtajan estyneenä ollessa

ylijohtaja

Leena Wikström

ylitarkastaja

Taito von Konow