

Valtiovarainministeriölle

valtiovarainministeriö@vm.fi
mia.aronen@vm.fi

Arviomuistio pankki- ja maksutilijärjestelmän uudistamisesta

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike (Nordea) kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitusta arviomuistiosta.

Nordea pitää tärkeänä komission pyrkimyksiä estää terrorismin rahoittamista sekä lisätä avoimuutta tarkoituksena sekä havaita ja torjua terroristijärjestöjen ja niiden tukijoiden käteisvarojen ja muiden omaisuuserien siirtoja että torjua verovilppiä ja veron kiertämistä.

Komissio antoi 4 päivänä heinäkuuta 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta (COM (2016) 450 final). Osana ehdotusta komissio esittää jäsenvaltioille velvollisuutta perustaa keskitetty sähköinen järjestelmä, jonka avulla viranomaiset voivat saada pankki- ja maksutilitietoja.

Suomessa ei ole toistaiseksi perustettu keskitettyä pankki- tai maksutilirekisteriä tai tiedonhakujärjestelmää. Eri viranomaiset lähestyvät toimijoita (luotto- ja maksulaitokset) tietopyynnöillä eri kanavia käyttäen. Valtakunnanvoudinvirastolla on käytössä sähköinen tiedonhakujärjestelmä suurimpien luottolaitosten kanssa ja joillakin muilla viranomaisilla sähköisen järjestelmän käyttöönottoa testataan tai suunnitellaan. Nordea vastaanottaa n. 2.100 viranomaiskyselyä kuukaudessa. Kyselyjä vastaanotettiin yhteensä n. 25.000 vuoden 2016 aikana. Viranomaisten tiedonsaantioikeuksien mahdollisen laajenemisen sekä resurssien mahdollisen parantumisen myötä kyselyjen määrät saattavat tulevaisuudessa kasvaa nykyisestä.

Nordea pitää sinänsä kannatettavana keskitetyn tiedonhakujärjestelmän kehittämistä, mutta huomauttaa että sen kehittämisessä tulee hyödyntää niin pitkälle kuin mahdollista jo olemassa olevaa infrastruktuuria järjestelmän kehittämisestä aiheutuvien kustannusten minimoimiseksi. Nordea ei pidä järkevänä keskitettyä pankki- ja maksutilirekisteriä siitä aiheutuvien mm. ylläpitoon, tietojen oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen sekä tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvien haasteiden takia.

Toteutus vaihtoehdot

Arviomuistion mukaan pankki- ja maksutilijärjestelmä olisi mahdollista perustaa sähköisenä tiedonvälityksen rajapintana, rekisterinä tai rekisterin ja rajapinnan yhdistelmänä. Sähköinen rajapinta on käyttökelpoinen erityisesti isommille toimijoille.

Nordea pitää sinänsä kannatettavana keskitetyn tiedonhakujärjestelmän kehittämistä, mutta huomauttaa että sen kehittämisessä tulee hyödyntää niin pitkälle kuin mahdollista jo olemassa olevaa infrastruktuuria järjestelmän kehittämisestä aiheutuvien kustannusten minimoimiseksi. Nordea ei pidä järkevänä keskitettyä pankki- ja maksutilirekisteriä siitä aiheutuvien mm. ylläpitoon, tietojen oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen sekä tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvien haasteiden takia. Nordean käsityksen mukaan kansallinen rekisteri tulee asettamaan suomalaiset toimijat epäedulliseen kilpailuasemaan eurooppalaisessa pankkimarkkinassa.

Nordea työstää jo palvelurajapintaa uuteen maksupalveludirektiiviin (PSD2) liittyen, jota laajentamalla viranomaiskyselyn rajapinta voitaisiin toteuttaa kohtuullisin IT-muutoksin ja kustannuksin. Nordea kannattaa palvelurajapintaa sen alhaisempien kustannusten vuoksi verrattuna keskitettyyn rekisteriin. Nordean arvion mukaan keskitetyn rekisterin kustannukset ovat kaksinkertaiset palvelurajapintaan nähden. Mikäli tietotarvetta halutaan laajentaa tapahtumiin, ero kasvaa usealla kertaluokalla.

Komission ehdotuksen tavoitteena on kysellä varsin rajattuja tietoja tileistä. Järjestelmästä tulisi olla saatavissa tilin omistajan ja hänen puolestaan tiliä käyttävän henkilön nimi ja tunnistustiedot, edunsaajan nimi ja tunnistustiedot, pankki- tai maksutilin IBAN-numero sekä tilin avaamis- ja sulkemispäivämäärä (32 a artiklan 3 kohta).

Tiedonsaannin tulevat laajentumistarpeet esimerkiksi tilitapahtumiin tai muihin tuotteisiin (esimerkiksi luotot tai sijoitukset) pitäisi tiedostaa ainakin ylätasolla jo nyt ryhdyttäessä rakentamaan ensimmäisiä automaattisia viranomaiskyselyitä, jotta ne voidaan ottaa huomioon valittaessa sovellusratkaisuja tiedonkeruuseen ja välittämiseen. Tavoitteena tulisi olla ratkaisun monistaminen kaikille tietoja tarvitseville viranomaisille. Keskitetty rekisteri ei skaalaudu tarvittavaan tapahtumamäärään eikä näin ollen ole toimiva ja kustannustehokas ratkaisu. Tapahtumia voidaan arvioida olevan Suomen tasolla kymmeniä miljoonia, kun huomioidaan kaikkien pankkien tapahtumien määrä yhteensä.

Nordea huomauttaa, että kyselyiden kohteena oleva tietomäärä on valtava, joten on tarpeen määritellä, mitä tietoja ja kuinka pitkältä ajalta takautuvasti pitää olla saatavissa. Sillä on merkittävä vaikutus ilmoitusvelvollisille aiheutuviin kustannuksiin ja järjestelmävaatimuksiin. Nordea pitää tärkeänä, että takautuvien tietojen kyselyiden osalta asiakkaiden ja tilien siirtyminen automaattisen tiedonvaihdon piiriin tulisi vaiheistaa. Myös ulkomaisten tilitapahtumien

ominaispiirteet tulee ottaa huomioon, kun selvitetään järjestelmän vaikutuksia ilmoitusvelvoille.

Finanssiala ry:n tekemien selvitysten ja kokemusten hyödyntäminen todennäköisesti nopeuttaisi järjestelmän rakentamista. Esimerkiksi xml-sanomatyyppi ja ISO standardi 20022 ovat jo olemassa. Arviomuistion mukaan sähköisen pankki- ja maksutilijärjestelmän tulisi lähtökohdaisesti perustua yhteiseen tietojärjestelmäpalveluun, jonka käyttöönottoa vaikeuttaa muistion mukaan se, että osa viranomaisista on jo rakentanut tai ovat rakentamassa sähköistä järjestelmää yksittäisten luottolaitosten kanssa. Myös olemassa olevat ja kehitteillä olevat järjestelmät perustuvat kuitenkin arviomuistion mukaan ISO 20022 -standardiin, joka on helposti hyödynnettävissä muissa järjestelmissä, mikä tukee osaltaan kyseisen standardin hyödyntämistä myös tässä hankkeessa.

Nordea pitää tärkeänä selvittää myös, mikä on kustannustehokkain ratkaisu rajapinnaksi. Web Services -rajapinta on merkittävästi parempi vaihtoehto kuin kullekin viranomaiselle rakennettava käyttöliittymä. Tavoitteena tulisi myös olla mahdollisimman korkea automaattisuusaste. Standardisointi ja automatisointi säästävät resursseja sekä vaikuttanevat positiivisesti myös datan laatuun, kun sekä tiedustelujen että vastausten sisältö on täsmällinen ja lain mukainen.

Nordea pitää tärkeänä, että teknisistä ratkaisuista ja kyselyiden yksityiskohtaisesta tietosisällöstä sekä aikatauluista järjestetään erikseen kuulemistilaisuus, jota varten toimitetaan riittävästi ennakkomateriaalia. Toimijoille tulee myös taata siirtymäsäännöksellä riittävä aika järjestelmän rakentamiseen. Nordea toivoo, että siirtymäajan pituuden osalta tullaan myös kuulemaan toimijoita.

Henkilötietojen käsittely

Henkilötietolakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Valtiovarainministeriön arviomuistiossa pankki- ja maksutilijärjestelmän uudistamisesta ei ole arvioitu keskitetyn pankki- ja maksutilirekisterin ja tiedonhakupankin eroja henkilötietojen käsittelyyn ja erityisesti henkilötietojen tarpeellisuusvaatimuksen osalta.

Nordean käsityksen mukaan keskitetyn pankki- ja maksutilirekisterin lain tarkoittamina rekisterinpitäjinä toimisivat järjestelmää ylläpitävät ja käyttävät viranomaiset. Pankki- ja maksulaitokset toimisivat sen sijaan erillisinä rekisterinpitäjinä (ilman yhteisvastuuta) ja olisivat lain nojalla velvoitettuja luovuttamaan määrätty tiedot kaikista asiakkaistaan viranomaisten rekisteriin. Valtion viranomaisten tulisi erillisinä rekisterinpitäjinä tällöin varmistaa, muiden velvoitteiden ohella, että keskistettyyn pankki- ja maksutilijärjestelmään tallennetaan ja siinä kä-

sitellään ainoastaan sellaisia henkilötietoja, jotka ovat tarpeellisia etukäteen määritetyn käyttötarkoituksen kannalta.

Ottaen huomioon pankki- ja maksulaitoksille esitetty tietojen luovutusvelvollisuus kaikista asiakkaistaan, Nordea katsoo, että ehdotetussa keskitetyssä pankki- ja maksutilijärjestelmässä viranomaiset käsittelevät henkilötietoja myös sellaisista rekisteröidyistä, joita koskevat tiedot eivät ole tarpeellisia viranomaisten käsiteltäviksi tulevien tapausten kannalta. Rekisteriin kerättäisiin siten tietoja pankkien ja maksulaitosten asiakkaista, joita koskien viranomaisilla ei olisi minkäänlaista tarvetta, mikä on voimassa olevan sääntelyn ja voimaan tulevan yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla kiellettyä. Tältä osin Nordea katsoo tarpeelliseksi oikeudellisen arvion tekemistä henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuuden osalta, ja erityisesti vertailua vaihtoehtona ehdotetun tiedonhakuprosessin kanssa osana jatkovalmistelua.

Pankkisalaisuus, tietosuoja ja viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) 15 luvun 14 §:ssä säädetään pankkisalaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilö, joka luottolaitoksen tai sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvan yrityksen, luottolaitosten yhteenliittymän taikka luottolaitoksen asiamiehen tai muun luottolaitoksen lukuun toimivan yrityksen toimitilijäsenenä tai varajäsenenä tai niiden palveluksessa taikka niiden toimeksiannosta tehtävää suorittaessaan on saanut tietää luottolaitoksen tai sen kanssa samaan konsolidointiryhmään tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuun ryhmittymään kuuluvan yrityksen asiakkaan tai muun sen toimintaan liittyvän henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevan seikan taikka liike- tai ammattisalaisuuden, on velvollinen pitämään sen salassa, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen. Luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on velvollisuus antaa 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus saada sellaisia tietoja.

Rikoslain 38 luvussa on säädetty salassapitorikoksesta. Salassapitorikoksesta on tuomittava se, joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi. Samassa luvussa on säädetty myös salassapitorikkomuksesta sekä henkilörekisteririkoksesta.

Tietojen hallinnan ollessa Nordealla vastaa Nordea asiakkaidensa tietosuojaan ja kontroleihin liittyvistä vaateista. Nordean arvion mukaan keskitetty rekisteri saattaa lisätä riskiä siitä, että pankkisalaisuus vaarantuu.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että teknisen käyttöyhteyden ollessa kyseessä huomattava osa tietojen saamiseen ja luovuttamiseen kytkeytyvistä seikoista mukaan luettuna viime kädessä niiden taustalla olevien säännösten tulkitseminen jää merkittävästi riippumaan osapuolten välisistä käytänteistä. Perustuslakivaliokunta on erityisesti nostanut esiin kysymyksen siitä, millä tavoin tietojensaantioikeuden ulkopuolella lain mukaan olevat seikat todella jäävät luovuttamatta teknisessä käyttöyhteydessä ja miten tällöin eri yksittäistapauksissa todennetaan laissa mahdollisesti edellytetyn tietojen välttämättömyyskriteerin tai muun tarkoituksena toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että myös vastuukysymykset saattavat olla ongelmallisia (PeVL 14/2002 vp, s. 6).

Nordea pitää sekä viranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajentamisen että tiedonhakujärjestelmän kehittämisen edellytyksenä sitä, että tietosuojavaatimukset ja -sääntely otetaan riittävästi huomioon. Eri viranomaisten tiedonsaantioikeudet perustuvat omiin lainsäädäntöihinsä ja oikeudet poikkeavat laajuudeltaan toisistaan. Tiedonsaantioikeus on lisäksi kytketty lainsäädännössä tietoa pyytävän henkilön virka-asemaan. Myös se tulee huomioida, että asiakkaan sitä tiedustellessa pankin tulee kertoa asiakkaalle, kenelle hänen tietojaan on luovutettu, ellei sitä ole lainsäädännössä tai viranomaisen päätöksessä nimenomaisesti kielletty.

Mikäli tavoitteena on kehittää eri viranomaisia palveleva keskitetty tiedonhakujärjestelmä, tulee tiedonhakujärjestelmää koskevassa sääntelyssä selkeästi säätää niistä edellytyksistä, jotka pyynnön tulee täyttää. Nordea pitää tärkeänä sitä, että keskitettyä järjestelmää koskevat säännökset kootaan yhteen lakiin niin, että sitä koskevat vaatimukset ja periaatteet ovat selkeät ja helposti löydettävissä. Teknisen ratkaisun tulee tukea sääntelyä siten, että pyynnön vastaanottava toimija voi luottaa siihen, että pyyntö tulee taholta, jolla on oikeus saada pyydetyt tiedot siinä laajuudessaan, kuin niitä on pyydetty. Järjestelmän tulee olla rakennettu teknisesti siten, että kunkin viranomaisen pääsy järjestelmään on rajattu yksinomaan siihen tietoon, joka viranomaisella on lain mukaan oikeus saada. Järjestelmää kehitettäessä on varmistettava myös riittävä tietoturva.

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike

Laati: Anu Torkkeli-Koskinen
Senior Legal Counsel