

19.3.2021  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

FIVA 8/01.01.00/2021

Sisäministeriö

## **Finanssivalvonnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta**

### **Yleistä**

Hallituksen esityksen tavoitteena on nk. rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano. Direktiivin keskeisenä sisältönä on turvata lainkäyttöviranomaisille pääsy pankki- ja maksutilijärjestelmään ennen muuta rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi sekä terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Suoraan rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämien muutosten lisäksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttämiseen oikeutettujen viranomaisten joukkoa esitetään laajennettavaksi kansallisesti. Tämän lisäksi esitetään teknisen ratkaisun rakentamista, jonka avulla voitaisiin sujuvoittaa rahoitustietojen saamista niissä tilanteissa, joissa viranomaisten ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa omia teknisiä sovelluksia.

Asia liittyy nk. viidennen rahapesudirektiivin täytäntöönpanoon sikäli, että rahanpesudirektiivissä jäsenvaltioita on veloitettu perustamaan järjestelmä, jonka avulla pankki- ja maksutilien omistajatiedot ovat viranomaisten haettavissa. Suomen valvontajärjestelmä muodostuu pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessista ja pankki- ja maksutilirekisteristä.

Hallituksen esityksen mukaan nykytilanne lain soveltamisen osalta on epätydyttävä sekä tietojen nopean hakemisen kannalta että tietojen oikeutettujen viranomaisten rajauksen suhteen. Tietojen hakeminen pankki- ja maksutilijärjestelmää hyväksi käyttäen on sallittu vain suppealle joukolla viranomaisia, ja muut tekevät edelleen tiedusteluja omien käytäntöjensä mukaan. Lisäksi pankki- ja maksutilijärjestelmää koskevassa laissa todettu oikeus saada tietoja huolehtimisveloitteen toteuttamiseksi ei nykyisen tulkinnan mukaan vaikuta sellaiselta perustelulta, jolla tiedon saanti olisi mahdollista. Tullin veloitteet rekisterinpitäjänä on kuvattu osin puutteellisesti ja millään viranomaisella ei vaikuta olevan toimivaltaa antaa sitovia määräyksiä tai mahdollisia sanktioita luottolaitosten omien tiedonhakuprosessien suhteen.

19.3.2021  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

FIVA 8/01.01.00/2021

## Tiedonhakuoikeuden laajennus eri viranomaisiin

Rahoitustietodirektiivin mukaan käyttöoikeus pankki- ja maksutilirekisteriin voitaisiin antaa viranomaisille, joilla on toimivalta vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytöimissä. Esityksessä ehdotetaan, että toimivaltaisiksi viranomaisiksi, jotka voivat saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, nimetään seuraavat viranomaiset: poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja syyttäjät.

Direktiivin soveltamisalaan kuulumattomana kansallisena laajennuksena esityksessä ehdotetaan, että Verohallinnolla, Tullilla, Ulosottolaitoksella, rahanpesulain mukaisilla valvontaviranomaisilla, rahanpesun selvittelykeskuksella, poliisilla ja Rajavartiolaitoksella, Puolustusvoimilla, Finanssivalvonnalla, konkurssiasiamiehellä ja syyttäjällä olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyen voimassaolevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin.

On huomioitava, että kyseessä olevilla viranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla pääsy pankki- ja maksutilitietoihin, joten kyseessä eivät olisi uudet toimivaltuudet vaan ainoastaan se, että tietoihin päästäisiin sähköisen valvontajärjestelmän kautta.

Finanssivalvonnan osalta edellä kuvattu tietojen saannin laajennus tarkoittaa, että tietoja voisi hyödyntää kaikkiin Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseen. Finanssivalvonnalla olisi oikeus saada tietoja myös 4 kohdan mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen. Kyseinen laajennus kattaa merkittävän osan Finanssivalvonnan tehtävistä.

## Keskitetyn järjestelmän luominen

Tullin tietojen mukaan kaikki Suomessa toimivat isot luottolaitokset ja kaksi suurinta virtuaalivaluuttatoimijaa tulevat toteuttamaan pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän omalla sovelluksellaan, jolloin yli 95 % pankki- ja maksutilejä koskevista tiedoista tulisi erillisiin tiedonhakujärjestelmiin. Mikäli viranomaiset haluavat pääsyn pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmiin, tulisi jokaisen viranomaisen rakentaa rajapinta kyseisten järjestelmien ja omien tietokantojensa välillä.

Esityksessä todetaan, että kaikkien tietoihin oikeutettujen viranomaisten ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa omaa rajapintaa pankki ja maksutilien valvontajärjestelmään kustannussyistä johtuen, minkä vuoksi ehdotetaan, että nämä viranomaiset voisivat saada tiedot Tullilta, joka toimii pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä. Tämän mahdollistamiseksi Tullin esitetään rakentavan nk. koostavan sovelluksen, jonka avulla Tulli tarjoaisi keskitetysti palveluna sekä Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilirekisterin että rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten ylläpitämien pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmien tiedot niille viranomaisille, jotka eivät rakenna omaa yhteyttä edellä mainittuihin tietojärjestelmiin. Koostavan sovelluksen voidaan katsoa olevan

19.3.2021  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

FIVA 8/01.01.00/2021

viidennen rahanpesudirektiivin kansalliseen liikkumavaraan kuuluva laajennus.

Tullin koostava sovellus välittäisi toimivaltaisille viranomaisille luottolaitosten tiedonhakujärjestelmissä ja Tullin tilirekisterissä olevia tietoja. Välitettävät tiedot pankkitileistä eivät tallentuisi koostavaan sovellukseen, vaan koostavaan sovellukseen tallentuvat tiedot olisivat lokitietoja, joita käytettäisiin ainoastaan laillisuusvalvontaan. Toimivaltaiset viranomaiset toimisivat koostavan sovelluksen kautta omiin tietojärjestelmiinsä välittyvien tietojen osalta rekisterinpitäjinä ja vastaisivat käsittelemiensä ja tallentamiensa tietojen osalta salassapidosta, henkilötietojen suojasta ja käsittelyn laillisuudesta.

### Tullin valvontavaltuuksien laajentuminen

Laissa esitetään Tullille itsenäisiä valvontavaltuuksia tiedonhakujärjestelmää koskien. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on säätää luottolaitoksille asetettujen velvoitteiden noudattaminen valvonnan piiriin. Tästä on tarpeen säätää laissa eri toimijoiden yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vuoksi. Lisäksi on tiedossa, että joillakin luottolaitoksilla on ilmennyt haasteita rakentaa tiedonhakujärjestelmä. Tullille on ilmoitettu, että joissain tapauksissa järjestelmän käyttöönotto voi viivästyä jopa vuoden. Nämä merkittävät viivästykset voinevat osittain johtua siitä, että valvovaa viranomaista velvollisuudelle rakentaa tiedonhakujärjestelmä ja välittää sen kautta tietoja ei ole.

Tällä hetkellä Tullin valvontavastuu ulottuu ainoastaan pankki- ja maksutilirekisterin valvontaan. Johdonmukaista olisi, että valvontavastuu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä olisi yhden viranomaisen tehtävänä ja valvontatehtävä sopii kokonaisuutena Tullille. Tulli on antanut määräyksen pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän teknisistä vaatimuksista ja ohjeistanut luottolaitoksia tiedonhakujärjestelmän rakentamisessa. Tullin voidaan täten arvioida olevan näistä lähtökohdista sopiva tahon valvomaan myös pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmää ja sitä kautta tiedonantovelvollisuuden täyttyviä luottolaitoksia.

### Finanssivalvonnan kanta

Finanssivalvonta suhtautuu kaikkiin esitettyihin muutoksiin myönteisesti. Pankki- ja maksutilijärjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten laajentaminen nykyisestä merkitsee Finanssivalvonnan mukaan järjestelmän yksinkertaistumista myös Finanssivalvonnan valvottavien kannalta. Kun jokaisen viranomaisen tietopyynnöt tulisivat yhtä reittiä pitkin, tämä tarkoittaisi työn ja kustannusten säästöä valvottavissa. Lisäksi pyyntöjen laillisuuden valvonta ja tietoihin käyttöoikeutettujen piiri tulisivat nykyistä tarkemmin valvotuksi.

Esityksessä tehty laajennus Finanssivalvonnan mahdollisuuteen saada tietoja pankki- ja maksutilirekisterin kautta Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n mukaisissa tilanteissa on merkittävä parannus nykytilaan, jossa tieto on rajattu rahanpesun ja terrorismin rahoituksen valvontaan.

19.3.2021  
SP/FIVA-EI RAJOITETTU  
Julkinen

FIVA 8/01.01.00/2021

Finanssivalvonta on yhtenäinen valvoja, ja valvonnassa tulee ottaa huomioon kaikki saatavilla oleva tieto valvottavan tilanteesta. Tämä on riskiperusteisen valvonnan peruslähtökohta. Finanssivalvonnan Rahanpesun estämisen toimiston päävastuuna on rahanpesun estämisen valvonta, mutta samalla kaikki Finanssivalvonnan osastot tekevät yhteistyötä toimiston kanssa, ja toisaalta rahanpesun valvonnan merkitys esimerkiksi vakavaraisuusvalvonnassa ja muissa toimissa on kasvanut. Lakiesityksessä on kuvattu laaja joukko muita Finanssivalvonnan tehtäviä, joissa pankki- ja maksutilitietojen saaminen voi olla välttämätöntä. Finanssivalvonta valvoo Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n perusteella rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskua ja niillä tapahtuvaa kaupankäyntiä. Lain 50 h §:n nojalla Finanssivalvonta toimii markkinoiden väärinkäyttöasetuksen (MAR) 22 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena. Finanssivalvonnan rikosepäilyihin liittyvät tutkinnat voivat liittyä myös muihinkin kuin markkinoiden väärinkäyttöasetuksen mukaisiin sisäpiirikauppoihin ja markkinoiden manipulointiin (jotka on mainittu Europol-asetuksen liitteessä vakavina rikoksina). Finanssivalvonta valvoo myös esimerkiksi arvopaperimarkkinalain (746/2012) noudattamista.

Finanssivalvonta kannattaa niin ikään Tullin velvoittamista nk. koostavan sovelluksen luomiseen. Nykyinen menettely, jossa kaikkien viranomaisten tulisi rakentaa oma rajapinta tiedonhakupöytäkirjoihin on hyvin kallis ja vie paljon resursseja. Tullin koostavan sovelluksen kautta toimivaltaisilla viranomaisilla olisi yksi selkeä reitti omille tietopyynnöille. Lisäksi Tullille ehdotettu rooli koostavan sovelluksen rekisterinpitäjänä parantaa osaltaan tietosuojaa ja laillisuusvalvontaa.

Hallituksen esityksessä ehdotettuun Tullin rooliin pankki- ja maksutilirekisterin velvoitteiden valvojana Finanssivalvonta suhtautuu myönteisesti. Tulli on hankkinut laajasti kokemusta nykyisen rekisterin perustamisesta ja se on myös antanut teknistä ohjausta tiedonhakupöytäkirjojen luomiseksi. Valvontaoikeuden kohdistaminen näihin velvoitteisiin on luonteva jatko järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi. Finanssivalvonnan mukaan Tullille tulisi myös antaa toimivalta valvoa, että kaikki Suomessa pankki- ja maksutilejä tarjoavat toimijat ilmoittavat lain edellyttämät tiedot joko rekisteriin tai luovat tiedonhakupöytäkirjojen.

FINANSSIVALVONTA

Samu Kurri  
osastopäällikköPekka Vasara  
toimistopäällikkö