

VM - valtiovarainministeriö

VM003:00/2018

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

FA ehdottaa täsmennyksiä lakimuutosesitykseen

- Sääntelymuutokset luottolaitosten asiakashäiriörekisterin jatkon turvaamiseksi ovat periaatteiltaan kannatettavia. Yksityiskohtiin on kuitenkin kiinnitettävä vielä huomiota.
- Mahdollisuudet automatisoituun päätöksentekoon on oltava samat eri finanssialan toimijoille.
- Kielteisten julkisten henkilötietojen käsittely (ns. Adverse Media Search) on mahdollistettava.
- Oikeustilaa on täsmennettävä OFAC- ja muiden kansallisten pakotelistauksen seurannan osalta.

1 Luottolaitosten asiakashäiriörekisterin jatko turvattava

Luottolaitosten asiakashäiriörekisterin käyttö pohjautuu tällä hetkellä tietosuojalautakunnan myöntämään poikkeuslupaun. Tietosuoja-asetuksen tullessa sovellettavaksi toukokuussa 2018 asiakashäiriörekisterin hyödyntäminen edellyttää kansallista lainsäädäntöä. Oikeustilan jatkuvuuden turvaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että luottolaitoslakiin sisällytetään säännökset sekä henkilötietojen käsittelystä että tietojen luovuttamisesta pääsääntöisen salassapitovelvollisuuden estämättä. Näillä säännöksillä mahdollistetaan asiakashäiriörekisterin käyttö myös jatkossa, mikä on tärkeää väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi sekä tekijöiden kiinnijäämisriskin kasvattamiseksi.

Ehdotetut lakipykälät väärinkäyttöihin liittyvien henkilötietojen käsittelystä sekä tietojen luovuttamisesta ovat FA:n näkemyksen mukaan periaatteiltaan kannatettavia. FA kiinnittää kuitenkin vielä huomiota muutamiin seikkoihin lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Ehdotetun luottolaitoslain 15 luvun 18 a §:ssä säädetään väärinkäytösrekisterin edellytyksistä. Pykälän 5 momentin mukaan rekisteröidylle on ilmoitettava ensimmäisen kerran häntä koskevan rekisterimerkinnän tekemisestä, mikä pohjautuu tietosuojalautakunnan myöntämän poikkeuslupan lupamääräykseen numero 6 (tietosuojalautakunnan päätös 16/23.8.1999 drno 21/72/99). Luottolaitoslain väärinkäytösrekisterin edellytyksiä koskevassa pykälässä on kuitenkin tärkeää huomioida Helsingin hallinto-oikeuden päätös, jolla kyseinen lupamääräys poistettiin (pätös 04/1066/2). Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että väärinkäytöstietoja käsiteltäessä henkilötietolain 24 §:ssä säädetystä pääsääntöisestä tiedonantovelvollisuudesta on välttämätöntä poiketa rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi.

Tietosuojalautakunnan alun perin asettaman lupamääräyksen mukainen ilmoitusvelvollisuus voisi estää väärinkäytösrekisterin tarkoituksen toteutumisen tai ainakin vaikeuttaa sitä. Yhteiskunnan kannalta on välttämätöntä, että erilaiset petosrikokset saadaan selvitettyksi ja niistä aiheutuvat vahingot minimoiduiksi. Väärinkäytöstietojen rekisteröinnillä pyritään ennaltaehkäisemään väärinkäytöksiä ja niiden myötä syntyviä vahinkoja. Rekisterimerkintä tehdään pääsääntöisesti pian rikosilmoituksen tekemisen jälkeen. Kun rekisterimerkinnästä ilmoitetaan rekisteröidylle, hän saa mahdollisuuden hävittää asian selvittämisen kannalta oleellista näyttöä ennen kuin poliisi on ehtinyt aloittaa esitutkinnan. Ilmoittaminen vaikeuttaa väärinkäytösten selvittämistä ja rikostutkintaa.

Poikkeuksista tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaiseen tiedonantovelvollisuuteen säädetään artiklan 5 kohdassa, jonka alakohdat b–d ovat merkityksellisiä tässä asiassa. WP 29 on alakohtaa b koskevassa tulkinnassaan (Guidelines on Transparency under Regulation 2016/679, WP260, s. 28) todennut, että 14 artiklan mukaisesta tiedonantovelvollisuudesta voidaan poiketa, jos rekisterinpitäjä osoittaa ilmoitusvelvollisuuden estävän henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen toteutumisen tai ainakin vaikeuttavan sitä suuresti.

Jotta sääntely vastaisi nyt käytössä olevan asiakashäiriörekisterin edellytyksiä ja ottaisi huomioon tietosuoja-asetuksen sallimat poikkeusmahdollisuudet rekisteröidyn informoimisesta, **FA esittää, että luottolaitoslain 15 luvun 18 a §:stä poistetaan ehdotettu 5 momentti.**

Ehdotettu luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 b § koskee tietojen luovuttamista *samaan konserniin, konsolidointiryhmään, rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuun rahoitus- ja vakuutusryhmittymään tai luottolaitosten yhteenliittymään kuulumattomalle luottolaitokselle tai muulle yhteisölle*. Luottolaitosten asiakashäiriörekisterin osalta tietoja luovutetaan myös samaan konsolidointiryhmään, rahoitus- ja vakuutusryhmittymään tai yhteenliittymään kuuluvalla yrityksellä, josta lainsäädäntötekniisesti säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 15 §:ssä.

FA:n käsityksen mukaan voimassa olevaa luottolaitoslain 15 luvun 15 §:ää tulee joka tapauksessa muuttaa niin, että siitä poistetaan viittaus nykyiseen henkilötietolakiin. **FA esittää, että samassa yhteydessä säännöstä täsmennetään niin, että se mahdollistaa tietojen luovuttamisen ryhmän sisällä vastaavasti kuin ryhmän ulkopuolelle.**

2 Samat mahdollisuudet automatisoitujen päätösten tekemiseen eri finanssialan toimijoille

Ehdotetussa uudessa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 c §:ssä säädetään automatisoidusta päätöksenteosta. Automatisoitu päätöksenteko on sallittua, jos päätös tehdään sopimuksen tekemisen tai täytäntöönpanon yhteydessä taikka päätöksellä täytetään asiakkaan sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa koskeva pyyntö.

Ehdotettu pykälä toistaa osittain ja hieman eri ilmaisuin kuin tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa on säädetty automatisoidun päätöksenteon edellytyksistä. Lainsäädäntötekniisesti tätä ei voida pitää hyvänä ratkaisuna. Lähtökohtaisesti

esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mukaan asetuksen tekstiä tulisi toistaa kansallisessa lainsäädännössä vain harkiten (TATTI:n mietintö, s. 38, OM 35/2017). Lisäksi automatisoidun päätöksenteon mahdollistavien tilanteiden mainitseminen vain osittain kansallisessa laissa ei ole omiaan edistämään oikeusvarmuutta ja voi johtaa tulkinnallisiin hankaluuksiin. Sama pätee kansallisessa sääntelyssä käytettyihin ilmaisuihin, jotka eroavat asetuksen tekstistä.

FA kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tammikuussa 2018 päättyneellä lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa vakuutusyhtiötä koskevan vastaavan vakuutusyhtiölain säännöksen sisältö oli laajempi (ehdotettu uusi vakuutusyhtiölain 31 luvun 11 §) mahdollistaen vakuutusyhtiöille *yleisesti* tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisten automaattisten päätösten tekemisen. Vakuutusyhtiöitä koskevalla kansallisella sääntelyllä mahdollistetaan esityksen perustelujen mukaan se, että vakuutuslaitokset voisivat tehdä automatisoituja päätöksiä *muutoinkin* kuin, jos se on välttämätöntä sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten tai perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Tämä on tärkeää, sillä vakuutustoiminnassa on useita käytännön tilanteita esimerkiksi vakuutuskorvausten osalta, joissa päätökset koskevat kolmansia osapuolia ja näin ollen tietosuoja-asetuksen määrittelemä sopimus- tai suostumusperuste ei ole sovellettavissa tai on erityisen hankala toteuttaa. Lisäksi säännökset mahdollistaisivat sen, että tulevaisuudessa tietotekniikkaa ja sähköisiä menettelytapoja olisi mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän, siltä osin kuin se on asioiden laatuun ja laajuuteen nähden tarkoituksenmukaista ottaen huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja perusoikeuksien toteutumisen.

Luottolaitoksilla on vakuutusyhtiöitä vastaavaa tarve tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisille automatisoiduille päätöksille tilanteissa, joissa automatisoidun päätöksenteon yhteydessä käsitellään muunkin kuin sopimusosapuolena olevan rekisteröidyn henkilötietoja automaattisesti. Esimerkki tällaisesta automatisoidusta päätöksestä on OFAC-sanktiolistausten automatisoitu käsittely maksutoimeksiantojen toteutuksen yhdessä, vaikka se tällä hetkellä saattaa vaatia manuaalista käsittelyä. Viitattujen listausten ja niihin liittyvien päätösten käsittely edellyttää tietyissä tilanteissa myös rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä.

Edellä mainitun luonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että lainsäädännössä on mahdotonta yksityiskohtaisesti säätää niistä asiaryhmistä, joissa päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti, sillä tietotekniikan kehitys voi laajentaa automaattisen käsittelyn käyttöalaa. Tulevaisuudessa esimerkiksi tekoälyn avulla voi olla mahdollista tehdä automaattisia päätöksiä oikeusturvan vaarantumatta myös sellaisissa asioissa, joissa päätöksenteko ei vielä nykytekniikalla ole mahdollista. Samoin perusteluissa tuodaan esille, että digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen keskeisistä tavoitteista. Tähän liittyen hallituksen kärkihankkeita ovat julkisten palvelujen digitalisointi ja digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentaminen.

FA esittää, että ehdotettua luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 c §:ää automatisoidusta päätöksenteosta muutetaan vastaamaan ehdotettua vakuutusyhtiölain säännöstä. Ei ole perusteltua, että vakuutusyhtiöitä ja

luottolaitoksia kohdellaan lainsäädännössä automatisoidun päätöksenteon osalta eri tavalla. **Samassa yhteydessä tulee käydä läpi rahastoyhtiöitä, vaihtoehtorahastojen hoitajia sekä sijoituspalveluyrityksiä koskevat säädökset ja lisätä niihin vastaava säännös yllä esitetyin perustein.**

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä olisi velvollisuus ilmoittaa tietosuojavirastolle automatisoidun päätöksentekojärjestelmän käyttöönotosta sekä toimitettava tälle rekisteriseloste. Säännöksen tarpeellisuutta perustellaan yksityiskohtaisissa perusteluissa lyhyesti rekisteröidyn oikeusturvan toteuttamisella.

On kuitenkin huomioitava, että EU:n yleinen tietosuoja-asetus pitää jo itsessään sisällään useita vaatimuksia, joilla tähdätään osaltaan samaan tavoitteeseen: rekisteröidyn oikeusturvan toteuttamiseen. Automatisoituja päätöksiä koskevan 22 artiklan 3 kohdan mukaan sopimus- ja suostumustilanteissa rekisteröidyllä on aina oltava vähintään oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolelta luonnollinen henkilö sekä oikeus esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Yleisemmin rekisterinpitäjän on muun muassa tietosuoja-asetuksen 25 artiklan perusteella sovellettava sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan vaatimuksia. Samoin rekisterinpitäjän on noudatettava tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisia vaatimuksia tietosuojan vaikutustenviitinnistä.

Tietosuoja-asetuksesta rekisterinpitäjille aiheutuvat velvollisuudet huomioiden ehdotettu 2 momentti on FA:n näkemyksen mukaan tarpeeton ja tulisi merkittävästi kuormittamaan alan toimijoita sekä viranomaisia. Ehdotettu säännös olisi myös sellaista pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa tarkoitettua kansallista lisäsääntelyä, josta on sovittu pidättäytyttäväksi EU-säännösten toimeenpanossa. **FA esittää ehdotetun luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 c §:n 2 momentin poistamista.** Sen sijaan automatisoitua päätöksentekoa koskevaan lainkohtaan voitaisiin lisätä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukainen vaatimus rekisterinpitäjille.

3 Kielteisten julkisten henkilötietojen käsittely

Hallituksen esitysluonnoksessa on viitattu Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen yhdessä julkaisemaan ohjeeseen neljännen rahanpesudirektiivin 17 ja 18 artiklassa tarkoitetuista yksinkertaistetussa ja tehostetussa asiakkaan tuntemismenettelyissä huomioon otettavista seikoista.

Niiden toimivaltaisten valvontaviranomaisten, joihin edellä mainittu ohje soveltuu, on sisällytettävä ohjeen mukaiset menettelyt omiin valvottavilleen annettuihin ohjeisiin ja ilmoitettava määräajassa asianmukaiselle Euroopan viranomaiselle tulevatko noudattamaan ohjetta ja mikäli eivät tule noudattamaan, ilmoittaa syyt noudattamatta jättämiselle (comply or explain). Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostietojen käsittely edellyttää laintasoista säännöstä, joten se ei voi perustua toimivaltaisen viranomaisen ohjeeseen vaan käsittelystä tulee säätää lailla.

Viitatussa ohjeeseen asiakkaaseen tai tosiasialliseen edunsaajaan liittyviä riskitekijöitä arvioitaessa huomiota voidaan kiinnittää siihen, onko asiakkaasta tai tosiasiallisesta edunsaajasta kielteisiä uutisia tai muita merkittäviä tietoja, kuten syytöksiä rikollisesta toiminnasta tai terrorismista. Luotto- ja finanssilaitosten tulisi

ohjeen mukaan arvioida, kuinka uskottavia ja luotettavia nämä ovat. Luotto- ja finanssilaitosten olisi arvioinnissaan kiinnitettävä huomiota muun muassa lähteiden luotettavuuteen ja jatkuvuuteen. Ohjeen mukaan ne eivät voi arviossaan nojautua ainoastaan rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, vaan sen on otettava huomioon myös muu saatavilla oleva tieto.

Ottaen huomioon edellä viitattu ohje sekä hallituksen esitysluonnoksessa kuvattu Ruotsin sääntely **FA esittää, että rahanpesun estämistä ja terrorismin rahoittamista koskevaan lakiin otetaan Ruotsin sääntelyä vastaava säännös, jonka nojalla ilmoitusvelvollinen saa käsitellä rikoksiin liittyviä tai vastaavia muita kielteisiä henkilötietoja lain velvoitteiden edellyttämässä laajuudessa ja yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklaa noudattaen, kun kyse on asiakkaan toiminnan tai maksujen seurannasta rahanpesun tai terrorismin rahoituksen havaitsemiseksi tai laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi taikka asiakassuhteeseen liittyvän riskin arvioinnista.**

4 OFAC- ja muut kansalliset pakotteet

YK:n ja EU:n pakotteiden lisäksi eräillä valtioilla on omia kansallisia pakotelistauksia, joista tunnetuimpia ovat Yhdysvaltojen Office of Foreign Assets Control -viranomaisen (OFAC) listaukset henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat tulee jäädyttää. OFAC-listat julkistetaan kyseisen viranomaisen omilla verkkosivuilla.

OFAC-listat, kuten muutkaan ulkomaiden pakotelistat eivät ole Suomessa juridisesti sitovia, eivätkä finanssialan toimijat näin ollen ole velvollisia jäädyttämään näillä listoilla olevien tahojen varoja Suomessa. Listojen seuraamista voidaan kuitenkin perustellusti pitää rahanpesulainsäädännön mukaisen selonottovelvollisuuden piiriin kuuluvana toimenpiteenä, kuten myös Finanssivalvonnan Standardissa 2.4 on mainittu. Myös liiketoimen keskeyttämistä lisäselvitysten hankkimista varten voidaan perustella rahanpesulainsäädännön noudattamisella. Yhdysvaltalaiset pankit ovat velvollisia jäädyttämään OFAC-listalla oleviin tahoihin liittyvät maksut, joten Suomessa toimivien finanssilaitosten on voitava huomioida tämä omassa riskienhallinnassaan.

Ulkomaiden kansallisten pakotelistojen seuraaminen on tähän saakka perustunut toimijoiden omiin riskienhallinnallisiin päätöksiin, mutta oikeustilan selventämiseksi **FA pitää tarpeellisena, että rahanpesulakiin – esimerkiksi sen 3 luvun 4 §:n selonottovelvollisuutta koskevaan säännökseen – lisätään mahdollisuus seurata OFAC- ja muita kansallisia pakotelistoja osana asiakkaan riskiperusteista tuntemista ja selonottovelvollisuutta.**

5 Yksityiskohtaisia huomioita

Ehdotetun luottolaitostoiminnassa annetun lain 18 a §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että rekisteriin, rekisterin ylläpitäjään ja rekisteröityyn sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja henkilötietojen suojaan liittyvää kansallista lainsäädäntöä, kuten *henkilötietolakia*. Henkilötietolain tullessa kumotuksi uudella kansallisella tietosuojalailla, perusteluteksti olisi selvyuden vuoksi hyvä päivittää. Samoin voimassa oleva luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvun 6 §:n säännös finanssimarkkinoita koskevien säännösten ja määräysten epäilystä rikkomisesta ja niistä ilmoittamisesta sisältää viittauksen voimassa olevaan

henkilötietolakiin. Kyseinen lainkohta olisi luontevaa päivittää tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Ehdotetun luottolaitostoiminnasta annetun lain 18 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan Suomen Asiakastieto Oy:ön säännöksen tarkoitettamana muuna yhteisönä, jolle rekisterinpitäjänä toimiva luottolaitos voisi luovuttaa henkilötietoja.

Ottaen huomioon Suomen Asiakastieto Oy:n oikeudellinen asema yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoitettamana henkilötietojen käsittelijänä, jossa luottolaitokset siirtävät henkilötiedot Suomen Asiakastieto Oy:n käsiteltäväksi luottolaitoksen lukuun luottolaitokset (luottolaitokset eivät luovuta henkilötietojaan Suomen Asiakastieto Oy:lle), esitysluonnoksen yleis- ja yksityiskohtaisissa perusteluista tulisi poistaa viittaus Suomen Asiakastieto Oy:n tietojen luovutuksensaajana.

Esitetyt lainmuutokset on ehdotettu tulevan voimaan 1.6.2018. Jotta luotto- ja rahoituslaitokset voivat keskeytyksettä ja lainmukaisesti jatkaa edellä kuvattua henkilötietojen käsittelyä mm. väärinkäytösrekisterin osalta myös välittömästi yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantultua, tulisi ehdotettujen säännösten voimaantulopäiväksi asettaa 25.5.2018.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi