



HE 163/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta; sisäministeriön poliisiosaston lausunto

Rahoitustietodirektiivin tausta ja sisältö

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta (jäljempänä rahoitustietodirektiivi), annettiin 20.6.2019 ja se olisi tullut implementoida 1.8.2021 mennessä. Rahoitustietodirektiivin tavoitteena on helpottaa rahoitustietojen, eli pankkitilitietojen käyttöä vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten. Rahoitustietodirektiivi liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2018/843, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi). Viidennessä rahanpesudirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön keskitettyjä pankkitilirekistereitä tai tiedonhakupäätelmiä, jotka mahdollistavat pankki- ja maksutilien sekä tallelokeroiden haltijoiden oikea-aikaisen tunnistamisen. Suomessa viidennen rahanpesudirektiivin edellä mainittu velvoite on täytetty säätämällä laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019), valvontajärjestelmä muodostuu pankki- ja maksutilien tiedonhakupäätelmästä ja pankki- ja maksutilirekisteristä. Rahoitustietodirektiivin valmistelun taustalla oli huoli siitä, että jäsenvaltioissa toimivaltaisten viranomaisten pääsy keskitettyihin pankki- ja maksutilirekistereihin on liian suppeaa.

Rahoitustietodirektiivi edellyttää, että jäsenvaltioiden on nimettävä ne viranomaiset, joilla on valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niissä hakuja. Pääsyn tilitietoihin tulee direktiivin mukaan olla suoraa ja välitöntä. Lisäksi direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita nimeämään ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat pyytää ja saada rahoitustietoja ja analyyskejä rahanpesun selvittelykeskuksilta. Direktiivissä säädetään myös tietojenvaihdosta rahanpesun selvittelykeskusten kesken ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

Euroopan unionin poliisiviraston (jäljempänä Europol) kanssa. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/794, Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta (jäljempänä Europol-asetus) liitteessä I luetellut vakavat rikokset.

Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen

Hallituksen esityksen tarkoituksena on täytäntöönpanna rahoitustietodirektiivi, täydentää niin kutsutun viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja lisäksi antaa täydentävää sääntelyä kansallisista muutostarpeista johtuen. Esityksessä ehdotetaan, että rahoitustietodirektiivin 3 ja 4 artiklan edellyttämällä tavalla niiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi, jotka voivat saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämistä, selvittämistä ja syytteesen asettamista varten, nimetään poliisi, rahanpesun selvittelykeskus, Tulli ja Rajavartiolaitos, joille on säädetty kansallisesti toimivaltaa liittyen rikosten estämiseen ja ennalta estämiseen ja selvittämiseen saattamiseen liittyen Europol-asetuksen liitteen I mukaisiin rikoksiin. Direktiivissä edellytetään vähintään varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien toimistojen nimeämistä rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisiksi viranomaisiksi ja koska tähän tehtävään on Suomessa nimetty keskusrikospoliisi, edellä ehdotettu poliisin nimeäminen täyttäisi direktiivin velvoitteen.

Rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimitettävä niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytetoimissa, toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat pyytää ja saada rahoitustietoja ja -analyyskejä rahanpesun selvittelykeskuksilta. Esityksessä ehdotetaan, että tällaisiksi viranomaisiksi nimetään poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja syyttäjät, koska edellä mainituilla viranomaisilla on kansallisesti toimivalta liittyen rikosten estämiseen ja ennalta estämiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen liittyen Europol-asetuksen liitteen I mukaisiin rikoksiin.

Koostava sovellus

Osan esityksen mukaisista toimivaltaisista viranomaisista ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa rajapintaa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kustannussyistä johtuen, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan, että nämä viranomaiset voisivat saada tiedot Tullilta, joka toimii pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä. Esityksessä ehdotetaan rahoitustietodirektiivin 4 artiklan täytäntöönpanemiseksi ja viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan täytäntöönpanon täydentämiseksi, että Tulli rakentaisi automatisoidun koostavan sovelluksen, jonka avulla Tulli tarjoaisi keskitetysti palveluna sekä Tullin ylläpitämän tilirekisterin, että rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten ylläpitämien tiedonhakuprosessien tiedot niille viranomaisille, jotka eivät rakenna omaa yhteyttä edellä mainittuihin tietojärjestelmiin.

Koostava sovellus vastaisi paremmin viidennen rahanpesudirektiivin vaatimusta keskitetystä tiedonhakuprosessista, kuin nykyinen hajautettu tiedonhakuprosessi, jonka osalta tiedonhakuprosesseja koskevista teknisistä vaatimuksista ei ole kattavasti säädetty lain tasolla.

Esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia liittyen lokitietojen tallentamiseen, jotka liittyvät sekä rahoitustietodirektiivin 6 artiklan implementointiin, että koostavaa sovellusta koskevaan ehdotukseen. Esitetyt muutokset tarkentaisivat voimassaolevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 10 §:ssä säädettyjä lokitietojen tallentamisvelvoitteita.

Esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon vuoksi, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa säädetään rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäväksi yhteistyö viranomaisten kanssa Europol-asetuksen liitteessä

I tarkoitettujen rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä ja lisäksi, että rahanpesun selvittelykeskus voi luovuttaa tietoja edellä mainittua käyttötarkoitusta varten. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että rahanpesun selvittelykeskus voisi luovuttaa rahanpesurekisterin tietoja Europolille direktiivin 12 artiklassa säädetyn mukaisesti.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan esittänyt, että lain valmistelussa ei ole riittävän tarkkarajaisesti lain tasolla säädetty, että Tullin ylläpitämä koostava sovellus on osa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää eikä ainoastaan automatisoitu mekanismi, joka välittää viranomaisen tietopyynnöt pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmälle. Tämä virheellinen käsitys muodostuu todennäköisesti siitä, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lain 1 §:n 1 momentissa on määritetty, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuu pankki- ja maksutilien tiedonhakupankista ja pankki- ja maksutilirekisteristä. Jotta edellä kuvatun kaltaista virheellistä käsitystä ei syntyisi, valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulisi koostava sovellus lisätä edellä mainitun pykälän 1 momenttiin. Sisäministeriö kannattaa valtiovarainministeriön ehdotusta.

Kansallisista muutostarpeista johtuvat ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa säädettyjen voimassaolevien pääsyoikeuksien lisäksi, että Verohallinnolla, Tullilla, Ulosottolaitoksella, poliisilla ja Rajavartiolaitoksella, Puolustusvoimilla ja Finanssivalvonnalla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyen voimassaolevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin. Esitys laajentaisi niitä käyttötarkoituksia, joita varten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää voidaan käyttää, sillä tällä hetkellä järjestelmää voidaan käyttää vain, jos se on välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Esityksessä ei ehdoteta edellä mainituille viranomaisille uusia toimivaltuuksia pankki- ja maksutilitietoihin pääsyn osalta, vaan tarkoituksena on, että viranomaiset, jotka jo nykyisellään pääsevät pankki- ja maksutilitietoihin voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti, voisivat käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Käytön edellytyksenä olisi se, että valvontajärjestelmässä olevat tiedot ovat viranomaiselle välttämättömiä. Rahanpesun selvittelykeskuksen osalta kyseessä ei olisi kansallinen laajennus, koska viides rahanpesudirektiivi edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksella on suora pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

Tullin valvontavastuu

Esityksessä ehdotetaan, että Tulli vastaisi pankki- ja maksutilien tiedonhakupankista koskevien lain mukaisten tietojen välittämiseen liittyvien velvoitteiden valvonnasta. Tullin valvontavastuu ulottuu voimassaolevan lain mukaan ainoastaan pankki- ja maksutilirekisterin valvontaan. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kohdistuva viranomaisvalvonta kattaisi järjestelmän ylläpidon sekä myös tiedonantovelvollisuuden noudattamisen valvonnan.

Tullille säädettäisiin oikeus asettaa uhkasakko voimassa olevan lain mukaisen pankki- ja maksutilirekisteriä koskevan tiedonantovelvollisuuden lisäksi myös tiedonhakupankin ylläpitovelvoitteen ja tiedonhakupankin kautta tapahtuvan tietojen luovuttamisen tehosteeksi. Lisäksi Tullille säädettäisiin oikeus määrätä rikemaksu myös sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 4 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyt velvollisuudet ylläpitää tiedonhakupankista tai luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle tiedonhakupankin kautta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että Tullin tehtävistä rekisterinpitäjänä on esityksen perusteella vaikea muodostaa selvää käsitystä. Valtiovarainministeriö ottaa omassa lausunnossaan tähän kantaa ja sisäministeriö yhtyy valtiovarainministeriön näkemykseen asiasta.

Henkilötietojen suoja

Esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallintovaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa. Valtiovarainministeriö on omassa lausunnossaan pyytänyt hallintovaliokuntaa kiinnittämään huomiota ristiriitaan rahoitustietodirektiivin II luvun 4 artiklassa säädetyn vaatimuksen ja EU:n tietosuojalainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle asetettujen vaatimusten välillä. Sisäministeriö yhtyy valtiovarainministeriön esittämään asiassa.

Pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskeneesta lakiehdotuksesta (HE 167/2018 vp) poistettiin eduskuntakäsittelyssä tilitapahtumia koskevat tiedot, eli pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä ei sisällä arkaluonteisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin esimerkiksi saada kuva henkilön yksityiselämästä. Voimassaolevan lain mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sisältyvät asiakkuutta koskevat tiedot. Tiedonhakujärjestelmä mahdollistaa henkilötietojen ja pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien varallisuustietojen luovuttamisen sähköisesti luottolaitoksilta laissa määriteltäville viranomaisille näiden lakisääteistä tehtävää varten. Tietoja ei tallenneta järjestelmään vaan ne luovutetaan rekisterinpitäjänä toimivalta luottolaitokselta viranomaiselle suoraan. Viranomaisen on esitettävä lainsäädännön peruste, jonka nojalla sillä on oikeus tiedot saada. Luottolaitos vastaa rekisterinpitäjänä luovutettavien tietojen oikeellisuudesta. Tulli toimii pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä. Pankki- ja maksutilirekisterin käyttötarkoituksena on vastaanottaa ja tallentaa maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien toimittamia tietoja. Tiedot vastaavat osin pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän kautta luottolaitoksilta saatavia asiakastietoja.

Hallituksen esityksessä pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän osalta esitettävät käyttöoikeudet perustuvat viranomaisten voimassaolevan lainsäädännön mukaisiin toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin. Esityksessä ei esitetä viranomaisille uusia toimivaltuuksia saada pankki- ja maksutilitietoja, eikä esityksen mukaisten viranomaisten osalta kyse siis ole tiedonsaantioikeussäätelystä, vaan ensisijaisesti tietyn teknisen järjestelmän käyttöoikeutta koskevasta sääntelystä. Nykytilanteeseen verrattuna esitys muuttaisi siis sitä tapaa, jolla tiedot toimitetaan luottolaitosten toimesta toimivaltaisille viranomaisille, eli tiedon saantia sähköistettäisiin. Lisäksi osalla viranomaisista, kuten esimerkiksi poliisilla, Ulosottolaitoksella ja Verohallinnolla on jo olemassa sähköinen tiedonkulkukanava usean pankin kanssa. Esityksen mukaan viranomaiset voisivat saada voimassaolevien toimivaltuuksiensa nojalla pääsyn pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä oleviin tietoihin, jolloin pankki- ja maksutilejä koskevien kohdistamattomien tiedustelujen määrä ja niihin kohdentuva työaika vähenisivät sekä viranomaisilta, että luotto- ja maksulaitoksilta, päällekkäiset kyselyt vähenisivät ja kyselyjen tietosuoja, lokitiedot ja kyselyihin kohdistuva laillisuusvalvonta paranisivat.

Esityksessä ehdotetaan, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus päästä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään lain 4 §:n mukaisesti luovutettaviin ja 6 §:ssä säädetyn mukaisesti tallennettuihin tietoihin, jos se on välttämätöntä säännöksessä lueteltujen tehtävien suorittamiseksi ja viranomaisella on muualla laissa säädetty oikeus saada pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään luovutetut ja tallennetut tiedot. Valvontajärjestelmän kautta luovutettavat tiedot olisi selkeästi rajattu laissa säädettyihin valvontajärjestelmässä oleviin tietoihin, välttämättömyysedellytykseen sekä viranomaisella muualla laissa säädettyyn oikeuteen saada pankki- ja maksutilejä koskevia tietoja. Välttämättömyysedellytystä olisi tulkittava tiukasti ja jos tiedot eivät olisi välttämättömiä lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi, ei tietopyyntöä voitaisi tehdä. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ovat saatavissa vain asiakkuutta koskevat tiedot, pankkitilin

yksilöintitiedot sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot. Tähän ei esitetä hallituksen esityksessä muutosta, eli mahdollinen tilitapahtumia koskeva tietopyyntö tapahtuisi muuta kautta, kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää käyttäen.

Esityksessä esitetään pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi poliisille, rahanpesun selvittelykeskukselle, Tullille ja Rajavartiolaitokselle. Ehdotuksella täytäntöönpantaisiin rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä ne viranomaiset, joilla on pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja niihin liittyvien syytetoimien vuoksi. Pääsy järjestelmään kyseisen säännöksen nojalla edellyttäisi, että sen tulisi olla välttämätöntä Europol-asetuksen liitteen I mukaisen rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Edellä mainitut rikokset ovat vakavia rikoksia ja niihin liittyvien tehtävien vuoksi pääsy järjestelmään olisi perusteltua rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkimisen näkökulmasta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan pääsyä viranomaisille muihin käyttötarkoituksiin, kuin rahoitustietodirektiivissä säädettyihin. Esityksessä käytettäisiin tältä osin rahoitustietodirektiivin sallimaa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevaa kansallista liikkumavaraa. Perusteluita eri viranomaisten (Verohallinto, Tulli, Ulosottoviranomainen, rahanpesun selvittelykeskus, poliisi, Rajavartiolaitos, Suojelupoliisi, Puolustusvoimat, Finanssivalvonta) pääsyn edellytyksille on käsitelty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä.

Euroopan tietosuojavaltuutettu on pitänyt rahoitustietodirektiivin vaikutustenarviointiin SWD (2018) 114 final sisältyneellä konsultaatiokierroksella pankkitilejä koskevia kohdentamattomia tiedusteluita selkeästi ongelmallisena tietosuojanäkökulmasta ja ehdotetut muutokset vähentäisivät näiden kohdentamattomien tiedustelujen tekemisen tarvetta toimivaltaisten viranomaisten osalta, kun pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta olisi mahdollista saada tieto siitä, missä pankissa on asiakkuuksia.

Pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään olisi kunkin viranomaisen osalta vain tähän tarkoitukseen koulutetulla ja valtuutetulla henkilöstöllä ja pääsy liittyisi aina viranomaisessa vireillä tai käsittelyssä olevaan yksittäiseen tapaukseen, jonka käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi valvontajärjestelmässä olevat tiedot olisivat välttämättömiä. Järjestelmän kautta tehtävät haut edellyttäisivät käytännössä sitä, että viranomaisessa tehdään tiedonhaun osalta harkinta, jossa määritellään se toimivaltuus, jonka nojalla tietoa pyydetään, sekä tiedon välttämättömyys. Kyse ei olisi viranomaisten osalta automaattisesta päätöksenteosta tai pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kohdistuvista, yksilöimättömistä massahauista. Viranomaiset toimivat virkavastuulla ja tiedonhaun sähköistämisen seurauksena laillisuusvalvonta niiden osalta helpottuisi toimivaltaisessa viranomaisessa entisestään. Järjestelmästä tehty haut ja se, mihin toimivaltuuteen ne ovat perustuneet, merkittäisiin järjestelmän lokitietoihin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän on tarkoitus sisältää tietoja, jotka koskevat asiakkuutta luotto- ja maksulaitoksessa. Kuten esityksessä on kuvattu, järjestelmä ei tällä hetkellä ole käytännössä toiminnassa kuin osittain, sillä tiedonhakuprosessia ei ole tuotannossa ollenkaan eikä tilirekisterinkään osalta ole muita käyttäjiä kuin rahanpesun selvittelykeskus. Esityksessä esitetään pääsyoikeuksia järjestelmään viranomaisille, joilla on jo tälläkin hetkellä oikeus voimassaolevan lainsäädännön nojalla saada kyseessä olevat tiedot.

Kun punnitaan henkilötietojen suojaa ja pääsyn oikeasuhtaisuutta, oleellinen kysymys on se, miksi maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen, luottolaitosten ja virtuaalivaluutan tarjoajien asiakkuutta koskevat tiedot olisivat sellaisia tietoja, että viranomaisten, joilla on oikeus voimassaolevan lainsäädännön nojalla saada kyseiset tiedot, ei tulisi saada pääsyä niihin.

tietoihin sähköisessä muodossa, kun kyseessä olevat tiedot tällä hetkellä saadaan vähintään paperimuodossa. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä olevista tiedoista ei muodostu kattavaa kuvaa henkilön taloudellisesta asemasta tai yksityiselämästä, koska tiedot sisältävät vain asiakkuutta koskevia tietoja. Ottaen huomioon sen, että pääsyoikeuksilla toteutettaisiin viranomaisien lakisääteisiä tehtäviä ja sen, että tietosuojasta olisi huolehdittu esityksen mukaisella tavalla, pääsyn myöntäminen järjestelmään on oikeasuhtaista ja siihen liittyvä henkilötietojen käsittely perusteltua.

Koostava sovellus

Rahoitustietodirektiivin 4 artiklan 1 kohta edellyttää, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet päästä tilietoihin ja tehdä niitä koskevia hakuja suoraan ja välittömästi aina, kun se on tarpeen heidän tehtäviensä suorittamiseksi voidakseen estää ennalta, paljastaa ja tutkia rikoksia tai niihin liittyviä syytetoimia varten tai tukea vakaviin rikoksiin liittyvää rikostutkintaa, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen. Myös viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 2 kohta sisältää edellytyksen siitä, että pankkilirekisterien tietojen tulee olla saatavissa välittömästi ja suodattamattomina. Rahoitustietodirektiivi vastaa viidettä rahanpesudirektiiviä tietojen luovuttamisvelvollisen mahdollisuuksista saattaa tietopyynnön laillisuus arvioitavaksi. Tältä osin rahoitustietodirektiivissä ei ole säädetty kansallista liikkumavaraa, vaan tiedot on luovutettava välittömästi siten, ettei tietojen luovuttajalla ole oikeutta yksittäistapauksessakaan kyseenalaistaa tietojen luovutusta ja sen lainmukaisuutta.

Rahoitustietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoon ja viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoon liittyen esityksessä ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä voitaisiin välittää tietoja automatisoidun koostavan sovelluksen kautta ensinnäkin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyille toimivaltaisille viranomaisille ja kansallisena laajennuksena myös muille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 3 §:ssä nimetyille toimivaltaisille viranomaisille. Tiedonhakuprosesseja ylläpitävien toimijoiden velvollisuus luovuttaa tieto koostavaan sovellukseen perustuisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 4 §:ään ja ehdotettuun uuteen 7 a §:ään. Esityksessä ehdotettu koostava sovellus parantaisi henkilötietojen suojaa, sillä suora rajapinta luottolaitoksiin luo rekisteröityjen oikeuksille korkeamman riskin kuin, jos tietopyynnot luottolaitokselle ohjataan yhdenmukaisesti koostavan sovelluksen kautta. Lisäksi tietosuoja parantaisi merkittävästi se, että ehdotuksen mukaan tietoa pyynnön tehneestä viranomaisesta ja pyynnön perusteesta ei toimitettaisi tiedonhakuprosessia ylläpitävälle toimijalle. Esityksen mukainen muutos sen osalta, että luottolaitokset eivät saisi koostavan sovelluksen välityksellä tehtyjen pyyntöjen osalta tietoa siitä viranomaisesta, joka on pyytänyt tietoa ja säännöksestä, jonka nojalla pyyntö on tehty, tarkoittaisi sitä, että tiedonluovuttajalta poistuisi mahdollisuus jälkikäteiseen hakujen laillisuuden arviointiin. Muutos merkitsisi sitä, että lokitietojen käyttö olisi luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, jäljempänä tietosuoja-asetuksen) velvoitteiden mukaista ja rajoitettu siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä voi lain ja asetusten mukaisesti käsitellä, eli tietojen käsittely minimoitaisiin. Automaattinen tietojen luovutus perustuu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevaan lakiin, joka säättää tiedonluovutuksen rekisterinpitäjän velvollisuudeksi ilman rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuutta siitä, että se on kussakin yksittäistapauksessa varmistunut tietojen luovutuksen olleen lainmukainen. Edelleen viranomaisella olisi velvollisuus esittää oikeusperuste jo tiedonhakua tehtäessä, mutta tämä tieto jäisi lokitietoihin, josta se voitaisiin jälkikäteisellä laillisuusvalvonnalla saattaa tietosuojavaltuutetun tutkittavaksi.

Yleinen tietosuoja-asetus velvoittaa siihen, että henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään, eli velvollisuutena on tietojen minimointi. Koostavan sovelluksen käsittelyn tekninen luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen aiheuttaisi luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, mikäli tietopyynnöt välittyisivät luottolaitosten tiedonhakujärjestelmien lokitietoihin. Luottolaitoksille ei ole tarpeellista saada tietoa siitä, mihin oikeusperusteeseen yksittäinen tietopyyntö on perustunut, koska luottolaitosten tiedonluovutuksen oikeusperuste ei perustuisi yksittäiseen tietopyyntöön, vaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa säädettyyn velvollisuuteen luovuttaa automaattisesti ilman ennakkotarkastusta tiedot Tullin koostavaan sovellukseen. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisen oikeusperuste saada tiedot perustuisivat edelleen kussakin yksittäistapauksessa nimenomaiseen tiedonsaantinormiin ja arvioon tiedon välttämättömyydestä käsillä olevassa viranomaisen tehtävässä. On tärkeää huomioida, että rekisterinpitäjällä, eli luottolaitoksella, ei ole säädetty tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa jälkikäteeseen laillisuusvalvontaan oikeutta, vaan osoitusvelvollisuus tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta on asetettu ainoastaan aikaan ennen tietojenluovutusta.

Voimassaolevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaisesti luottolaitoksen välitettävä tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle välittömästi, eli ilman mahdollisuutta ennakkokontrolliin. Esitys muuttaisi luottolaitosten mahdollisuutta jälkikäteen käsitellä lokitietoja viranomaisen tietopyynnön oikeusperusteesta, koska viranomaisen tietopyyntö tapahtuisi koostavan sovelluksen kautta, joka mahdollistasi sen, ettei luottolaitokselle välitettäisi tarpeetonta tietoa yksittäisen kyselyn tehneestä viranomaisesta ja viranomaisen oikeusperusteesta. Ehdotettu sääntely on yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisten tietojen käsittelyä koskevien periaatteiden mukaista ja vastaa henkilötietojen käsittelyn osalta tietojen minimointia koskevaa velvoitetta. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään esitetyt muutosehdotukset liittyen koostavaan sovellukseen ja sen käyttöön, kuten lokitietoihin ja henkilöstön valtuuttamiseen, ovat tarkkarajaisia ja täsmällisiä. Esitetty muutos olisi oikeasuhtainen ja välttämätön, koska sillä parannettaisiin merkittävästi rekisteröidyn henkilötietojen suojaa. Koostavan sovelluksen osalta Tulli toimisi rekisterinpitäjänä ja Tullia sitoisivat tässä tehtävässä rekisterinpitäjää koskevat lainsäädännön velvoitteet.

Esityksessä ehdotetaan koostavaan sovellukseen liittyen rekisteröidyn oikeuksien rajoittamista rahoitustietodirektiivin 18 artiklan mahdollistamalla tavalla. Rajoitus perustuisi sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa ja tietosuojalain 34 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, jos 1) tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä; 2) henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi sekä rikosasioiden tietosuojalain 28 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia, jos se on rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen oikeasuhtaista ja välttämätöntä 1) rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämiseksi tai rikoksiin liittyville syytetoimille taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle aiheutuvan haitan välttämiseksi; 2) viranomaisen muun tutkinnan, selvityksen tai vastaavan menettelyn turvaamiseksi; 3) yleisen turvallisuuden suojelemiseksi; 4) kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi; tai 5) muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi. Viranomaisten rikosasioita koskevaan tietojenkäsittelyyn ja myös ehdotettuun Tullin ylläpitämään automaattiseen koostavaan sovellukseen sovelletaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä. Lisäksi, koska koostavalla sovelluksella käsitellään lisäksi viidennen rahanpesudirektiivin alaan kuuluvia henkilötietoja, viranomaisen käsittelyyn soveltuvat myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset säännökset. Käsittely koostavalla sovelluksella olisi automaattista ja rahoitustietodirektiivi edellyttää, ettei minkään välittävän laitoksen, eikä siten myöskään Tullin koostavan sovelluksen rekisterinpitäjän

ominaisuudessa, tule puuttua tietoihin, joita se koostavan sovelluksen avulla välittää toimivaltaisille viranomaisille. Rekisteröidyn oikeuksien rajoitus olisi perusteltu ja perustuslain mukainen koostavan sovelluksen osalta tietosuojasääntelyn nojalla.

Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät

Rahanpesun selvittelykeskuksen osalta esityksessä ehdotetaan, että selvittelykeskuksen tehtäviin lisättäisiin yhteistyö viranomaisten kanssa Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. Lisäksi esitetään, että rahanpesun selvittelykeskuksella olisi oikeus luovuttaa tietoja edellä mainittuihin tarkoituksiin. Ehdotetuilla muutoksilla täytäntöönpantaisiin rahoitustietodirektiivin 7 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen kansalliselta rahanpesun selvittelykeskukselta edellytetään, että se tekee yhteistyötä 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen nimettyjen toimivaltaisten viranomaistensa kanssa ja että se pystyy vastaamaan viipymättä näiden nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten esittämiin, riittävällä tavalla perusteltuihin rahoitustietoja ja -analyyskejä koskeviin pyyntöihin aina, kun kyseisiä rahoitustietoja tai -analyyskejä tarvitaan tapauskohtaisesti vakavien rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja niihin liittyviä syytetoimia varten ja kun tietopyynnot perustellaan näihin liittyvillä syillä. Rahoitustietodirektiivi siis edellyttää, että selvittelykeskus tekee yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja pystyy vastamaan näiden esittämiin tietopyyntöihin direktiivin mukaisesti vakaviin rikoksiin liittyen. Esitetty muutosehdotus olisi tarpeellinen, koska rahanpesun selvittelykeskuksen nykyiset tehtävät kattavat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja niiden esirikokset. Europol-asetuksen liite I sisältää myös sellaisia erittäin vakavia henkeen ja terveyteen tai itsemääräämisoikeuteen sekä omaisuuteen ja yleiseen turvallisuuteen sekä yhteiskuntaan kohdistuvia rikoksia, joissa ei aina ole taloudellista hyötymistarkoitusta ja jotka eivät siis tällöin kuulu rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen esirikosten tämänhetkiseen määritelmään.

Esitys laajentaisi rahanpesun selvittelykeskuksen nykyisiä toimivaltuuksia ja sillä on vaikutuksia henkilötietojen suojan kannalta. On tärkeää, että Suomessa voidaan tehokkaasti estää, paljastaa ja tutkia vakavia rikoksia ja esityksen mukainen rahanpesun selvittelykeskusten tiedonvaihto rikosten estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta ja syyteharkintaan saattamisesta vastaavien toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteuttaisi rikostorjunnan ja -selvittämisen intressiä ja henkilötietojen välittämisen näiden tietojen vaihtamisen yhteydessä voidaan katsoa olevan välttämätöntä ja perusteltua sekä sopusoinnussa perustuslain turvaaman henkilötietojen suojan kanssa.

Rahoitustietodirektiivin muuttamista koskeva ehdotus

Rahoitustietodirektiivin muuttamisesta on annettu 20.7.2021 komission ehdotus COM (2021) 429 final, jota koskeva U-kirjelmä U 62/2021 vp on eduskunnassa käsitellyssä. Ehdotus rahoitustietodirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta, on annettu samanaikaisesti niin kutsuttuun komission rahanpesupakettiin sisältyneen uuden rahanpesunvastaista direktiiviä koskevan ehdotuksen COM(2021) 423 final kanssa. Valtioneuvosto on antanut rahanpesupakettiin sisältyneistä ehdotuksista U-kirjelmän U 42/2021 vp. Uutta rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että keskitetyistä pankkitilirekistereistä saatavat tiedot ovat saatavilla komission kehittämän ja ylläpitämän pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta. Tarkoituksena on, että kun keskitetyt pankkitilirekisterit liitetään yhteen, viranomaiset, joilla on pääsy pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen, voisivat selvittää nopeasti, onko tietyllä henkilöllä pankkitilejä muissa jäsenvaltioissa, ilman, että niiden tarvitsee tiedustella asiaa kaikilta vastapuoliltaan kaikissa jäsenvaltioissa. Rahoitustietodirektiivin muuttamista koskevan ehdotuksen tarkoituksena on ulottaa uudessa rahanpesunvastaisessa direktiivissä ehdotetun pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen käyttömahdollisuus myös

viranomaisiin, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa ja jotka on nimetty toimivaltaisiksi viranomaisiksi rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Hallituksen esityksessä ehdotettu koostava sovellus mahdollistaisi rahoitustietodirektiivin muutosehdotuksen mukaisen tietoihin pääsyn keskitetyn yhteyspisteen kautta. Rahoitustietodirektiivin muutosta koskevan ehdotuksen käsittely neuvostossa ei ole vielä alkanut, vaan se on tarkoitus aloittaa, kun uutta rahanpesudirektiiviä koskevat neuvottelut on saatu päätökseen.

Erityisasiantuntija

Monna Airiainen

Liitteet -

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi