Dnro:
H3062/01.02.01/2021

Valvontaosasto / OHJAS
Oikeudelliset asiat

1.12.2021

Eduskunnan talousvaliokunta
S-posti: tav@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyyntö hallituksen esityksestä HE 163/2021 vp

Tullin kommentit hallituksen esityksessä ehdotettuihin muutoksiin

Lausunnon antaja:

Tulliylitarkastaja Sami Vainikka, puhelin: 0403326940; s-posti: sami.vainikka@tulli.fi

Lausunto:

Tulli kiittää talousvaliokunnan varaamasta tilaisuudesta antaa lausunto asiaan. Tulli on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun sisäministeriön asettamassa työryhmässä yhdessä muiden työryhmän jäsenten kanssa. Tulli pitää esitettyjä muutoksia kannatettavina ja tarpeellisina, jotta EU:n rahoitustietodirektiivin (2019/1153) kansallinen täytäntöönpano saadaan suoritettua asianmukaisesti. Lisäksi on tärkeää, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä saatetaan vastaamaan viidennen rahanpesudirektiivin (2018/843) tavoitteita sekä korjataan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa (571/2019, myöh. PMJ-laki) ilmenneitä epäkohtia.

Tulli tuo tässä lausunnossa esille niitä seikkoja, joiden vuoksi lakimuutokset ovat Tullin näkemyksen mukaan kannatettavia. Tulli myös esittää näkemyksensä siitä, miksi PMJ-lakia on syytä täsmentää.

Yksityiskohtaiset perustelut

Koostava sovellus (PMJ-laki 2 § 11) kohta & 7 a §)

Voimassa olevan PMJ-lain mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on jaettu tiedonhakujärjestelmään ja tilirekisteriin. Tiedonhakujärjestelmää koskevia säännöksiä soveltavat pääsääntöisesti luottolaitokset, kun taas tilirekisteriin toimittavat tietoja pääsääntöisesti maksulaitokset, sähkörahayhteisöt sekä virtuaalivaluutan tarjoajat.

Tiedonhakujärjestelmän on tarkoitettu toimivan siten, että kukin toimivaltainen viranomainen rakentaa itse toimivan yhteyden luottolaitoksen tarjoamaan rajapintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että järjestelmää käyttävät toimivaltaiset viranomaiset joutuvat rakentamaan kukin noin 13-16 rajapintaa saadakseen tiedonhakujärjestelmän kattavasti käyttöönsä. Tämän lisäksi tulisi vielä rakentaa yksi rajapinta, jolla liitytään tilirekisteriin. Yhden rajapinnan rakentamiskustannuksiksi on arvioitu noin 50-150 000 euroa. Tämän lisäksi tulevat vielä ylläpitokustannukset.

Tullin näkemys on, että voimassa olevan PMJ-lain mukainen tiedonhakujärjestelmä ei vastaa täysin viidennen rahanpesudirektiivin edellytyksiä. Nykyistä tiedonhakujärjestelmää voidaan kuvailla ennemminkin hajautetuksi tiedonhakujärjestelmäksi, kun taas viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklassa puhutaan velvollisuudesta rakentaa keskitetty tiedonhakujärjestelmä.

Edellä mainittuun viitaten Tullin näkemyksen mukaan koostava sovellus on yhteensopiva viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklassa säädetyn velvoitteen kanssa, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön keskitettyjä automatisoituja rekistereitä ja keskitettyjä tiedonhakujärjestelmiä. Koostava sovellus veisi siten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää enemmän keskitettyyn suuntaan tällä hetkellä voimassa olevasta tiedonhakujärjestelmästä, joka on luonteeltaan hajautettu järjestelmä. Tämän lisäksi koostava sovellus toisi merkittäviä kustannussäästöjä niin toimivaltaisille viranomaisille kuin myös finanssialan tiedonantovelvollisille, koska kunkin toimijan tulisi rakentaa vain yksi rajapinta, jolla liittyä Tullin ylläpitämään koostavaan sovellukseen.

Koostavan sovelluksen edut ovat myös siinä, että se ei välitä tietoja kyselyn tehneestä toimivaltaisesta viranomaisesta tiedonantovelvollisille eikä myöskään sitä perustetta, jolla kysely tehtiin. Tämä parantaa kyselyn kohteina olevien henkilöiden oikeusturvaa ja tietosuojaa, sillä luotto- ja maksulaitokset eivät saa tietoonsa sitä, että kyseistä henkilöä epäillään esimerkiksi huumausainerikoksesta. Koostava sovellus myös poistaa välitetyt tiedot heti sen jälkeen, kun tiedot on toimitettu toimivaltaiselle viranomaiselle. Koostavaan sovellukseen jää ainoastaan lokitiedot suoritetuista hauista laillisuusvalvontaa varten.

Tullin näkemyksen mukaan nyt esitettävä koostavan sovelluksen malli on toimiva ja perusteltu ratkaisu, jossa huomioidaan erityisen tarkasti henkilötietojen käsittelyyn liittyvä sääntely. Tulli kykenee rakentamaan koostavan sovelluksen niin kuin lainsäätäjä sen katsoo parhaimmaksi tavaksi rakentaa. Tulli pitää koostavan sovelluksen rakentamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän laajamittaiseen toimintaan saattamisen välttämättömänä edellytyksenä.

On myös esitetty vaihtoehtoa, jossa luovuttaisiin kokonaan tiedonhakujärjestelmästä ja kaikki tilitiedot toimitettaisiin yhteen pankki- ja maksutilirekisteriin. Tällöin rekisteriin kerättäisiin tilitiedot kaikilta tiedonantovelvollisilta. Tulli ei vastusta yhden ison pankki- ja maksutilirekisterin mallia, jos se nähdään tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi toteuttaa toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti pankki- ja maksutileistä. Yhden tilirekisterin malli veisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän viidennen rahanpesudirektiivin edellyttämään keskitettyyn toimintamalliin.

Järjestelmiä kehitettäessä on kuitenkin myös syytä pitää mielessä, että tulevaisuudessa on mahdollista, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään lisätään pakolliseksi toimitettavaksi tietosisällöksi tilitapahtumatiedot. Tämä voi perustua kansalliseen tai EU-tason sääntelyyn. Tullin näkemyksen mukaan nyt olisi hyvä ryhtyä kartoittamaan tarkoituksenmukaisinta tapaa sähköistää myös toimivaltaisten viranomaisten tilitapahtumatietojen kyselyt. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää kehitettäessä on siis syytä myös arvioida sitä, kuinka järjestelmä toimisi silloin, jos tiedonantovelvollisten tulisi toimittaa myös tilitapahtumatiedot rakennettavan järjestelmän välityksellä.

Tiedonhakujärjestelmän valvonta (PMJ-laki 4 § 3 ja 5 momentti)

Voimassa olevan PMJ-lain mukaan pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä ja valvovana viranomaisena toimii Tulli. Tiedonhakujärjestelmän osalta ei sen sijaan ole säädetty valvovasta viranomaisesta. Tullin havaintojen mukaan osa luottolaitoksista ei ole vieläkään rakentanut valmiiksi PMJ-lain edellyttämää tiedonhakujärjestelmää ja Tullin näkemyksen mukaan sillä on ollut asiassa vaikutusta, ettei tiedonhakujärjestelmää ole säädetty valvonnan piiriin.

Tullin lisääminen tiedonhakujärjestelmän valvovaksi viranomaiseksi parantaa tiedonhakujärjestelmän luotettavuutta ja vaikuttavuutta sekä johtaa siihen, että tiedonantovelvollisia finanssialan toimijoita kohdellaan tasapuolisesti riippumatta siitä, käyttääkö tiedonantovelvollinen tiedonhakujärjestelmää vai toimittaako tietoja tilirekisteriin.

PMJ-laissa on myös syytä säätää täsmällisesti siitä, että luottolaitokset vastaavat luovutettavien tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä. Tietoja voidaan joutua oikaisemaan esimerkiksi identiteettivarkauksiin liittyvissä tilanteissa. Tullin näkemyksen mukaan tietojen oikaiseminen tulisi tehdä tiedonhakujärjestelmän välityksellä, jotta tietojen oikaiseminen olisi valvonnan piirissä. Tämä parantaisi myös rekisteröityjen oikeusturvaa. Tästä olisi hyvä olla maininta laissa. Muussa tapauksessa tiedonantovelvolliset oikaisevat rekisterinpitäjinä tiedot muita menetelmiä käyttäen, joita Tulli ei kykene valvomaan.

Koostavaa sovellusta käytettäessä tiedot siitä, mille toimivaltaiselle viranomaiselle virheelliset tiedot on ylipäänsä toimitettu, on saatavilla ainoastaan koostavan sovelluksen lokitiedoista. Koostava sovellus voidaan rakentaa niin, että sovellus automaattisesti hakee lokitiedoista sen toimivaltaisen viranomaisen, jolle oikaisu tulee toimittaa ja välittää viestin tälle.

Tilitietojen historiatiedot (PMJ-laki 4 § 2 mom. & 6 § 2 mom.)

Tilitietoja tarvitaan esimerkiksi rikosten esitutkinnassa. Usein tilitapahtumatietoja pyydetään joltain tietyltä ajalta, kuten vaikkapa vuosilta 2017-2018. Voimassa olevassa PMJ-laissa ei ole säädetty siitä, miltä ajalta tilitiedot tulee toimittaa.

Asia liittyy lähinnä niihin tilanteisiin, joissa tili on jo ehditty lakkauttaa. Tilirekisterin osalta on Tullissa linjattu, että tilitiedot tulee toimittaa viiden vuoden ajalta. Asiasta ei kuitenkaan säädetä PMJ-laissa. Linjaus tehtiin sillä perusteella, että PMJ-lain 6 §:n 2 momentissa säädetään tietojen toimittamisen perusedellytykseksi se, että asiakkaan tulee olla rahanpesulain (444/2017) 3 luvun 2 §:ssä säädetyn tunnistamisvelvollisuuden piirissä. Asiakkaan tuntemistietoja on säilytettävä saman luvun 3 §:n nojalla viiden vuoden ajan vakituisen asiakassuhteen päättymisestä.

Kyseinen tulkinta on tehty siis sillä ajatuksella, että kun kerta ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu tunnistamisvelvollisuuden täyttyessä, niin tiedot ovat tunnistamisvelvollisilla tallessa ainakin viiden vuoden ajan. Rahanpesulain velvollisuus säilyttää tietoja koskee tosin vain asiakkaan tuntemiseen liittyviä tietoja. Tiedot ovat kuitenkin saman tyyppisiä kuin mitä PMJ-laissa on säädetty ilmoitettavaksi muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta.

Lakiin esitetään nyt sekä tiedonhakujärjestelmän että myös tilirekisterin osalta aikamäärettä, jolta ajalta tiedot tulee toimittaa. Ehdotettavan sääntelyn mukaan tiedot tulee toimittaa kuluvalta vuodelta sekä myös viideltä edeltävältä vuodelta. Tulli pitää ehdotettavaa sääntelyä erityisen tärkeänä ja tämä poistaa edellä mainitun tulkintaongelman, joka ei varsinaisesti perustu PMJ-lain säännöksiin.

Tullin näkemyksen mukaan valiokunnan tulisi lisäksi ottaa kanta siihen, sovelletaanko säännöksiä takautuvasti eli tuleeko esimerkiksi tilirekisteriin tietoja toimittavan asiakkaan toimittaa tiedot myös siltä ajalta, jolloin koko PMJ-laki ei ollut vielä edes voimassa.

Tulli huomauttaa lisäksi, että PMJ-lain 4 §:n 2 momenttiin esitetty kohta ”kuluvan vuoden ja viiden edellisen vuoden ajalta” tulee lisätä myös 6 §:n 3 momenttiin vastaavaan yhteyteen. On tärkeää, että 4 §:n 2 momentti ja 6 §:n 3 momentti ovat yhteneväisesti kirjoitettuja.

Kansallinen laajentaminen suhteessa direktiivin mukanaan tuomiin toimivaltuuksiin

Rahoitustietodirektiivi tuo oikeuden käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää ainoastaan Europol-asetuksen liitteessä 1 kuvattujen rikosten estämiseen, paljastamiseen ja tutkintaan. Lisäksi rahoitustietodirektiivissä tuodaan esiin se, että järjestelmää tulee voida käyttää ainakin varojen takaisin hankinnasta vastaavat toimistot. Rahoitustietodirektiivin johdanto-osan 19. kappaleessa todetaan myös, että jäsenvaltioiden olisi voitava helpottaa nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten pääsyä rahoitus- ja tilitietoihin, kun on kyse muiden kuin vakavien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta ja niihin liittyvistä syytetoimista.

Tullin näkemyksen mukaan rahoitustietodirektiiviä ei tule tulkita suppeasti, vaan se mahdollistaa selvästi myös kansallisen laajentamisen, kuten esimerkiksi verotustoiminnoista vastaavien viranomaisten nimeämisen toimivaltaiseksi viranomaiseksi.

Lähtökohtana lainsäädännön valmistelussa on ollut se, että viranomaisella tulee olla jo ennestään voimassa olevan lain nojalla oikeus pyytää tilitapahtumatietoja pankki- ja maksulaitoksilta, jotta kyseinen viranomainen voidaan nimetä toimivaltaiseksi käyttämään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Hallituksen esityksessä ei siten esitetä viranomaisille uusia toimivaltuuksia, vaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöoikeudella pyritään nopeuttamaan pääsyä tilitietoihin. Tämä edesauttaa esimerkiksi varojen jäädyttämistä ja takavarikointia, sillä usein kyseiset toimenpiteet tulee tehdä kiireellisesti.

Tulli tukee vahvasti hallituksen esityksessä esitettyjä kansallisia laajennuksia ja pitää tärkeänä, että valtionhallinnon järjestelmiä saadaan sähköistettyä. Tämä vähentää asioiden käsittelyyn liittyvää manuaalista työtä sekä tuo kustannussäästöjä sitä kautta. Samalla myös toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tietosuoja ja -turva paranevat, kun otetaan käyttöön uusimpaan teknologiaan perustuvia menetelmiä, joissa henkilötietojen käsittelyyn on kiinnitetty erityistä huomiota.

Muita huomioita

Erityisesti rikostutkinnan osalta on tärkeää, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä on saatavilla tiedot tilin käyttöoikeudenhaltijan alkamis- ja päättymispäivästä. Tulli pitää 4 §:n 2 momentin 1) kohtaan tehtävää kirjausta edellä mainitusta asiasta hyvin tärkeänä, jotta järjestelmä tuottaisi toimivaltaisille viranomaisille tarpeelliset tiedot.

PMJ-lain 4 §:n 2 momentin 2) kohtaan tehtävä kirjaus tosiasiallisten edunsaajien alkamis- ja päättymisajasta on myös tärkeä tieto toimivaltaisten viranomaisten kannalta. Nyt kyseisessä lainkohdassa puhutaan kuitenkin ”asiakkuudesta”. Olisi vielä syytä miettiä, tulisiko kohta kirjoittaa toisella tavalla. Säännöksessä nimenomaan tulisi säätää siitä, että on ilmoitettava tosiasiallisen edunsaajan roolin alkamis- ja päättymispäivä.

Lopuksi

Tulli pitää hallituksen esityksessä esitettyjä lakimuutoksia tärkeinä ja perusteltuina. Ehdotetut muutokset nopeuttavat toimivaltaisten viranomaisten pääsyä tilitietoihin ja parantavat toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden tietosuojaa ja –turvaa. Ehdotetut muutokset myös vievät pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää kohden viidennen rahanpesudirektiivin tavoitetilaa ja muuttavat nykyisen hyvin mutkikkaan tiedonhakujärjestelmän huomattavasti suoraviivaisemmaksi ja toimivammaksi

järjestelmäksi, jonka käyttöönotto ei edellytä toimivaltaisilta viranomaisilta suuria kustannuksia.

Tullin käsityksen mukaan kuudennen rahanpesudirektiivin säätämisen yhteydessä on tarkoitus liittää yhteen kaikkien jäsenmaiden kansalliset pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmät. Nyt voimassa olevan PMJ-lain mukaisen hajautetun tiedonhakujärjestelmän kytkeminen EU:n yhteiseen järjestelmään voi olla haastavaa.