TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 3525/93/22

29.4.2022

Eduskunta, Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 22.4.2022

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 163/2021).

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on täytäntöönpanna rahoitustietodirektiivi, täydentää viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa ja lisäksi antaa täydentävää sääntelyä kansallisista muutostarpeista johtuen.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämällä tavalla esityksessä ehdotetaan niiden viranomaisten nimeämistä, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä laajennettaisiin koskemaan yhteistyötä viranomaisten kanssa rahoitustietodirektiivissä tarkoitettujen vakavien rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoon ja viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseen liittyen ehdotetaan teknistä ratkaisua, jonka avulla voitaisiin luovuttaa tietoa toimivaltaisille viranomaisille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä.

Edellä kuvattujen rahoitustietodirektiivin ja rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon edellyttämien muutosten lisäksi kansallisista muutostarpeista johtuen ehdotetaan myös eräille muille toimivaltaisille viranomaisille, joilla voimassa olevan lain nojalla on oikeus saada pankki- ja maksutilejä koskevia tietoja, pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

Tietosuojavaltuutetun toimistoa on kuultu esityksen valmisteluvaiheessa ja esitetyt näkemykset on otettu pääosin huomioon jatkovalmistelussa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Suhde EU:n tietosuojalainsäädäntöön

Sääntelyn kohteena ovat pankkien ja rahoituslaitosten asiakastiedot, jotka kuuluvat tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tietosuoja-asetuksessa ei säädetä henkilötietojen luovuttamisesta tai tiedonsaantioikeuksista vaan kyse on muussa tarkoituksessa tapahtuvan käsittelyn yhteensopivuudesta sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot on alun perin kerätty. Kun toimivaltaisten viranomaisten saamien henkilötietojen käsittelyä ei voida tulkinnallisesti katsoa yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan kriteerien perusteella, antaa säännös mahdollisuuden unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella poiketa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Näiltä osin asetus edellyttää kansalliselta lainsäädännöltä sitä, että se muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Rahoitustietodirektiivi on unionin lainsäädäntöä, jonka tavoitteet liittyvät johdantoosan 2 kohdan mukaan talousrikoksiin, rahanpesuun ja veropetoksiin sekä vakavien rikollisuuden muotojen torjunnasta, paljastamisesta, tutkimisesta ja syytteeseen panosta vastuussa olevien viranomaisten tiedonsaannin parantamiseen tällaisen viranomaistoiminnan tehostamiseksi. Tällaiset tarkoitukset näyttävät selvästi vastaavan asetuksen 23 artiklan 1 kohdan d) ja osittain e) alakohtien tavoitteita.

Kansallisen lain osalta varsinkin, kun ehdotetaan viranomaisille pääsyä myös muissa kuin rahoitustietodirektiivin tarkoituksissa näihin tietoihin, on kysymys hallituksen esityksen mukaan kansallisen liikkumavaran käytöstä. Kansallisella liikkumavaralla voidaan ymmärtää monia sääntelyn yksityiskohtia kuten tietosisältöön, tiedollisiin oikeuksiin, hakujen välittömyyteen ja käyttötarkoituksiin liittyvää liikkumavaraa. Hallituksen esityksessä kansallista liikkumavaraa käsittelytarkoituksen osalta ei käydä systemaattisesti läpi edellä mainittujen 23 artiklan 1 kohdan tavoitteiden näkökulmasta.

Välttämättömyyden vaatimus on liitetty kansallisen perustuslain tulkinnassa tällaisessa yhteydessä saatavien sisältöön niin henkilöllisesti (keitä henkilöitä) mutta erityisesti tietosisällöllisesti (mitä tietojen tietystä henkilöstä luovutetaan). Jos lainsäädännössä ei kyetä yksilöimään tarpeellisia tietoja on säännökset kirjoitettava siten, että tiedonsaantioikeus on vain viranomaisen toiminnan kannalta välttämättömiin tietoihin (esim. PeVL 48/2018 vp). Kun yksityiskohtaisia tilitietoja ei ole tarkoitus käsitellä vaan tietosisältö on minimoitu siten, että kyselyjärjestelmä ilmaisee tietyn henkilön pankkisuhteet ja tilinumerot. Järjestelmä näyttäisi palvelevan viranomaistiedustelun kohdentamista. Henkilötietojen suunnitellun käsittelyn oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida sen perusteella, onko henkilötietojen käsittelytoimet henkilöllisesti laajamittaisempia ja tiedollisesti kattavampia kuin mainittujen viranomaisten vaihtelevien tiedontarpeiden tyydyttäminen edellyttää.

Lisäksi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan kansalliselta lainsäädännöltä edellytetään muun muassa suojatoimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen.

Uudet käyttötarkoitukset kansallisista tarpeista johtuen

Esityksessä ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa säädettyjen voimassa olevien pääsyoikeuksien lisäksi, että Verohallinnolla, Tullilla, Ulosottolaitoksella, poliisilla ja Rajavartiolaitoksella, Puolustusvoimilla ja

Finanssivalvonnalla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyen voimassa olevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin. Esitys laajentaisi niitä käyttötarkoituksia, joita varten pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää voidaan käyttää. 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 voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, voisivat käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää. Käytön edellytyksenä olisi se, että valvontajärjestelmässä olevat tiedot ovat viranomaiselle välttämättömiä.

Useimmat esitetyt kansalliset tarpeet voidaan perustella tietosuoja-asetuksen 23 artiklan tavoitteilla. Perusteluiden valossa ainoastaan Finanssivalvonnan pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen voisi olla tarpeen täsmentää. Kun nykyinen kyselyjärjestelmä voidaan ymmärtää viranomaistiedustelujen kohdentamista palvelevaksi järjestelmäksi, jotta tiedusteluja ei tarvitse lähettää kaikille palveluntarjoajille, voidaan tietosisältöä asiakassuhteista ja tilinumeroista pitää riittävän tarkkarajaisesti säädeltynä ja jopa tietosuojallisesti perusteltuna ratkaisuna. Oikeasuhteisuutta joudutaan arvioimaan sen perustella, kuinka henkilöllisesti laajamittaista käsittelyä tarvitaan, jotta kyselyjärjestelmälle direktiivissä asetettuun hakujen välittömyyteen päästää.

Tullin rekisterinpitäjyys koostavan sovelluksen osalta

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 7 a §, jossa säädettäisiin Tullin ylläpitämästä koostavasta sovelluksesta. Koostavaa sovellusta voitaisiin käyttää asiakastietojen luovuttamiseen siirtämällä. Koostavan sovelluksen myötä Tullille tulisi rooli rekisterinpitäjänä koostavan sovelluksen kautta siirrettävien tietojen sekä sinne tallennettavien lokitietojen osalta. Tullin roolia rekisterinpitäjänä ei ole täsmällisemmin perusteltu esityksessä.

Esityksen mukaan koostava sovellus vastaisi paremmin viidennen rahanpesudirektiivin vaatimusta keskitetystä tiedonhakujärjestelmästä, johon voitaisiin tehdä hakuja välittömästi ja suoraan, kuin nykyinen hajautettu tiedonhakujärjestelmä, jonka osalta tiedonhakujärjestelmiä koskevista teknisistä vaatimuksista ei ole kattavasti säädetty lain tasolla.

Koostavan sovelluksen tarpeesta ei sinällään ole epäselvyyttä. Tullin tehtävistä rekisterinpitäjänä on esityksen perusteella kuitenkin vaikea saada otetta. Toimivaltaiset viranomaiset toimisivat joka tapauksessa rekisterinpitäjinä koostavan sovelluksen kautta välitettyjen, vastaanottamiensa tietojen osalta ja niitä koskisivat vastaavasti tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn mukaiset sekä viranomaisia koskevissa erityislaeissa säädetyt rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelyä koskevat velvoitteet. Toimivaltaiset viranomaiset tekisivät itse laillisuusvalvontaa tekemistään kyselyistä, ja Tulli välittäisi tarvittaessa lokitietoja toimivaltaisille viranomaisille tätä tarkoitusta varten. Tehdyistä pankkitileihin liittyvistä tiedusteluista jää tieto myös toimivaltaisten viranomaisten omiin järjestelmiin mahdollistaen jälkikäteisen valvonnan.

Kun Tullilla ei ole työnantajana määräys- ja valvontavaltaa muiden viranomaisten virkamiehiin eikä tällöin myöskään kyselyiden laillisuusvalvonnan osalta vertailutietoa, johon lokitietoja verrataan, näyttää Tullille asetettu rekisterinpitäjän rooli ylittävän Tullin käytössä olevat valtuudet ja faktuaaliset keinot puuttua tehokkaasti oikeudettomiin kyselyihin.

Ylitarkastaja Partanen Heikki 91188820U

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.