Sisäministeriön kirjallinen lisäselvitys talousvaliokunnan lisäselvityspyyntöön

Talousvaliokunta pyysi sisäministeriöltä täsmennystä seuraaviin talousvaliokunnan HE 25/2025 vp -kuulemisessa 29.4.2025 esiin tulleisiin kysymyksiin. Sisäministeriö lausuu seuraavasti:

Arvopaperitietojen määritelmä

Ehdotettavasta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä olisi mahdollista hakea tietoa vain sellaisista pankkitiedoista, jotka on mahdollista kohdentaa tiettyyn tiliin ja tietylle tiedonluovuttajalle. Järjestelmästä ei olisi mahdollista hakea tietoa siten, että tietopyyntö välitettäisiin esimerkiksi kaikille mahdollisille finanssitoimijoille, sillä tämän kaltainen tietojen liike on niin laaja, ettei se täytä perusoikeusrajoitusten täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden kriteerejä.

Kuudennessa rahanpesudirektiivissä asetetaan jäsenmaille velvoite saattaa arvopaperitilin tunniste ja tilin avaamis- ja lopetuspäivä keskitetyn automatisoidun mekanismin kautta saataville 10.7.2027 mennessä. Kansallisesti keskitetty automatisoitu mekanismi vastaa voimassa olevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain mukaista tilin asiakkuustietoja koskevaa järjestelmää. Ehdotetusta saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä olisi siten mahdollista hakea tietoa direktiivin mukaisesta arvopaperitilin sisällöstä vasta kun arvopaperitilin tunnistetieto olisi saatavilla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tilin asiakkuustietoja koskevasta järjestelmästä.

Kuudennessa rahanpesudirektiivissä arvopaperitilillä tarkoitetaan 2 artiklan 10 kohdan mukaisesti arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista ja direktiivien 98/26/EY ja 2014/65/EU sekä asetuksen (EU) N:o 236/2012 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 909/2014 2 artiklan 1 kohdan 28 alakohdassa määriteltyä arvopaperitiliä. Mainitussa asetuksessa arvopaperitilillä tarkoitetaan tiliä, jolle arvopapereita koskevat hyvitys- ja veloitusmerkinnät tehdään. Sisäministeriön tavoitteena on ollut implementoida arvopaperitili siten kuin direktiivi sen määrittelee. Finanssivalvonnalta saadun tiedon mukaan kansallisesti asetuksen arvopaperitiliä koskevalla määritelmällä tarkoitetaan arvo-osuustililaissa (827/1991) tarkoitettua arvo-osuustiliä. Ministeriö jäi kuitenkin pohtimaan, mitä direktiivissä on pyritty määritelmällä kattamaan ja olisiko implementoinnissa mahdollisuus viitata suoraan asetuksen (EU) N:o 909/2014 2 artiklan 1 kohdan 28 alakohdassa määriteltyyn arvopaperitiliin. Direktiivin resitaaleista ei löydy arvopaperitiliä koskevaan asiaan tarkennuksia, eikä tätä kysymystä ole sisäministeriön saaman tiedon mukaan direktiiviä koskevissa neuvotteluissa käsitelty. Siten määritelmä voisi tarkoittaa myös arvopaperilain (750/2012) mukaista arvopaperitiliä.

Sisäministeriö katsoo, että Euroclearin huomiota ehdotetusta määritelmästä tulee tarkastella eduskuntakäsittelyssä ja arvioida pitäisikö kuudennesta rahoitustietodirektiivistä tulevalla arvopaperitilin määritelmällä tarkoittaa arvopaperilain (750/2012) mukaista arvopaperitiliä arvo-osuustilin sijaan, jolloin ehdotetun saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta olisi mahdollista saada haettua kyseistä arvopaperitiliä koskevat arvopaperitiedot.

Yrityksen luottamuksensuoja

Luottamuksensuojaa koskeva periaate on yleinen oikeusjärjestelmään sisältyvä periaate, jonka mukaan kansalaisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, päätösten lainmukaisuuteen ja siihen, ettei päätöksiin tehdä jälkikäteen yllättäviä muutoksia.

Luottamuksensuoja suojaa vilpittömässä mielessä toimivaa. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia ja KHO on katsonut esim. ratkaisussaan KHO:2021:16 - Korkein hallinto-oikeus, että hallintolain 6 §:ään sisältyy luottamuksensuojaperiaate. Samaa on korostanut myös oikeuskansleri päätöksessään OKV/1097/1/2013 Päätösten perusteleminen ja luottamuksensuoja | Valtioneuvoston oikeuskansleri.

Ehdotetun lain 17 g §:n mukaisesti toimivaltainen viranomainen vastaa tekemänsä saldo- ja tilitapahtumatietopyynnön välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Viranomaisen tulee tehdä välttämättömyysedellytyksen täyttymistä koskeva harkinta ennen tietopyynnön tekemistä. Viranomaisen on ennen kyselyn tekemistä arvioitava mitä tietoja ja kuinka pitkältä ajalta sen on välttämätöntä saada kyseisen tehtävänsä hoitamiseksi. Tiedonluovuttajan tulisi luovuttaa vastaus pyydetyn sisällön mukaisesti viranomaiselle.

Viranomaisen tulee tietopyyntöä tehdessään antaa tieto minkä toimivaltasäännöksen nojalla se pyytää tietoja ja mihin käyttötarkoitukseen pyyntö liittyy. Lisäksi viranomaisen tulee antaa tietopyyntöön liittyvä tapaus- eli viitenumero, mikä osoittaa, että viranomaisella on pyyntöä koskeva tapaus käsittelyssä. Lisäksi oikeus saada ehdotuksessa tarkoitettuja tietoja ja mahdollisuus tehdä niitä koskevia tietopyyntöjä keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä on ehdotuksen mukaan ainoastaan sellaisella toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsenellä, joka on nimetty ja valtuutettu suorittamaan näitä tehtäviä. Tämän lisäksi viranomaisen lokirekisterinpitovelvoitetta koskevassa 17 h §:ssä ehdotetaan, että säädettyjen tietojen lisäksi lokirekisteristä on käytävä ilmi muun muassa keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä tiedustelun suorittaneen henkilön ja sen määränneen henkilön tunnistetiedot. Siten järjestelmän käyttö ei ole mahdollista yhden viranhaltijan päätöksellä. Näiden tarkentavien säädösten lisäksi ehdotukseen sisältyy säädös, jonka mukaan viranomainen ei saa käsitellä tiedonluovuttajalta saatuja tietoja muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jota varten tiedot on luovutettu.

Toimivaltaiset viranomaiset toimivat rekisterinpitäjinä tekemiensä tietopyyntöjen ja niihin vastaanottamiensa henkilötietojen osalta ja niitä koskevat tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn mukaiset sekä viranomaisia koskevissa erityislaeissa säädetyt rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelyä koskevat velvoitteet. Saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevaa kyselyä eikä koko tiedonkäsittelyä muodostuisi ilman viranomaisen tekemää kyselyä, joten viranomaisen vastuu ja rooli järjestelmän osana on keskeinen. Siitä johtuen viranomaisen vastuuta tietopyynnön oikeasuhtaisuudesta voidaan pitää korostettuna, vaikka kenenkään järjestelmään kuuluvan tiedonkäsittelijän tietosuoja-asetuksen mukaista rekisterinpitovastuuta ei voida poistakaan.

Luotto- ja maksulaitokset toimivat kukin oman järjestelmänsä osalta rekisterinpitäjinä ja niillä on myös velvollisuus toteuttaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan edellyttämä osoitusvelvollisuus henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Jotta luotto- ja maksulaitoksella olisi mahdollisuus tosiasiallisesti arvioida kyselyn oikeasuhtaisuutta ja tarpeen tullen kysyä lisätietoa kyselyn tehneeltä viranomaiselta, tiedonluovuttajalle välitettäisiin samat tiedot, mitä viranomaiset nykyisinkin antavat, kun ne tekevät omien menettelytapojensa mukaisesti tilitapahtumatietoja koskevia tietopyyntöjä. Ehdotetussa järjestelmässä tiedonluovuttajalla olisi mahdollisuus kieltäytyä luovuttamasta tietoja mikä mahdollistaisi sen, että ulkopuolinen taho voi päätyä arvioimaan tietopyynnön lainmukaisuutta. Mikäli tiedonluovuttajalla olisi epäilys esimerkiksi tietopyyntöjen määrästä tai niiden yleisestä laajuudesta eli toisin sanoen tietosuoja-asetuksen vastaisesta tiedonkäsittelystä, tiedonluovuttajan tulisi viedä asia eteenpäin omalle tietosuojavastaavalleen, ja tarpeen tullen edelleen tietosuojavaltuutetun arvioitavaksi.

Ehdotus ei sinänsä tuo mitään uutta viranomaisten luotto- ja maksulaitoksille välitettävien tietopyyntöjen käsittelyyn niiden vastuun osalta. Nykytilanteessa luotto- ja maksulaitokset saavat samalla tavalla viranomaisilta tiedon pyydetyistä tiedoista ja tiedonsaannin perusteista ja luovuttavat tietopyynnön mukaisesti pyydetyt tiedot viranomaisille kukin omien tiedonvälityskäytänteiden mukaisesti, kahdenvälisen rajapinnan tai sähköpostin välityksellä.

KRP:n kysymys: mahdollisuus saada tiedot tilin haltijan henkilöllisyydestä ja tilitapahtumista samalla kyselyllä

Esityksen mukaan sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kautta tehtävä tilitapahtumakysely kohdistuu tietyn tilin yksityiskohtaisiin tapahtumatietoihin ja sen tiedonkäsittelyn oikeutus perustuu siihen, että viranomaisella on tieto, kenen tilistä on kyse ja mihin luotto- ja maksulaitokseen pyyntö kohdistuu. Viranomaisella tulee olla IBAN-numero tai muu yksilöintitunnus, jotta sen olisi mahdollista tehdä kohdennettu tilitapahtumatiedustelu rajatulle aikavälille vain siihen tiedonluovuttajaan, jossa kyseinen tili on. Mikäli viranomaisella ei ole tuota tietoa, sen tulee selvittää tarvittavat yksilöintitiedot ensin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän automatisoidun keskitetyn tilitietojärjestelmän avulla (eli voimassa olevan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän mukaiset tiedot). Tilitapahtumatietokyselyjen ja niiden vastauksien toimittamisessa noudatettaisiin suositusta eurooppalaisten lainvalvontaviranomaisten käyttämästä ISO20022 sanomarakenteesta (Camt.052/Camt.053) eikä sanomarakenne sisällä tilin käyttöoikeudenhaltijaa koskevia tietoja.

Tilin käyttöoikeudenhaltijaa koskevat tiedot ovat saatavilla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän voimassa olevan lain mukaisen tilin asiakkuustietoja välittävän toiminnallisuuden kautta, joka perustuu automaattiseen ja välittömään tiedonsaantiin. Viranomainen saa tilin asiakkuutta eli mm. tilin käyttöoikeudenhaltijaa koskevan pyydetyn tiedon käytännössä reaaliaikaisesti. Viranomainen voi omassa järjestelmässään ratkaista missä muodossa tiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kahdesta eri toiminnallisuudesta tuotetaan hyödynnettäväksi eli saako se käytännössä tiedot molempien järjestelmien kautta tehdyistä kyselyistä kootusti.

KRP tekee nykyisellään yhden kyselyn omien järjestelmiensä kautta ja pyytää sekä tilinhaltijan tiedot ja tilitapahtumatiedot samalla lomakkeella. Ehdotus siis muuttaisi KRP:n osalta nykytilaa, mutta käytännössä kyse on teknisestä asiasta ja siitä, miten viranomainen oman tietojärjestelmänsä toteutuksen ratkaisee. Lisäksi on huomionarvoista, että ehdotettu malli, jossa tarkempi tilitapahtumatietoja koskeva pyyntö lähetetään vain niille luotto- ja maksulaitoksille, joissa tietopyynnön kohteella on tili, on yksilönsuojan kannalta parempi ratkaisu KRP:n nykyiseen käytäntöön verrattuna. Sisäministeriö ei siten kannata KRP:n ehdotusta kyseltävien tietojen yhdistämisestä.

Ehdotukseen mahdollisesti vaikuttavat EU-lainsäädäntöhankkeet

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanemiseksi. Viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus ottaa käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tietojenhakujärjestelmiä, joiden avulla voidaan ajallaan tunnistaa mikä tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on niiden alueella toimivassa luottolaitoksessa olevan IBAN-tunnisteisen maksutilin ja pankkitilin sekä tallelokeron haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin tai tallelokeroon. Lisäksi rahoitustietodirektiivissä vahvistetaan säännöt suoran pääsyn myöntämisestä keskitettyihin pankkitilirekistereihin jäsenvaltioiden nimeämille toimivaltaisille viranomaisille, jotka vastaavat rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta tai niihin liittyvistä syytetoimista.

Valtiovarainministeriö valmistelee parhaillaan 6. rahanpesudirektiivistä ja rahoitustietodirektiivistä tulevia velvoitteita rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistushankkeessa. Kuudennesta rahanpesudirektiivistä tulee lähinnä täsmennyksiä niihin tietoihin, joita direktiivin nojalla tulee olla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saatavilla ja haettavissa sekä lisäksi rekisterin yhteenliittämistä koskeva sääntely. Rahoitustietodirektiivin muutoksessa tulee ilmoitusvelvollisille velvoite toimittaa tilitapahtumatiedot tietyssä teknisessä muodossa, jonka komissio myöhemmin vahvistaa. Vaikka komissio ei ole vielä julkaissut täytäntöönpanosäädösten teknisiä muotoja, direktiiviä koskevien neuvottelujen yhteydessä tavoite on koko ajan ollut se, että kaikissa jäsenvaltiossa tilitapahtumatietojen välittämisen tullaan käyttämään ISO20022 standardin (International Organization for Standardization) mukaisia camt.052 tai camt.053 sanomarakenteita. Asian perustana on EUROPOL-työryhmässä valmisteltu suositus, jonka perusteella LEWP-työskentelyssä tämän direktiivin antamiseen on päädytty. Tämän esityksen mukaisten kyselyjen muoto toteutettaisiin teknisesti edellä mainittujen sanomarakenteiden mukaisesti, joka edesauttaa rahoitustietodirektiivin sujuvaa toimeenpanoa.

HE 25/2025 vp:n muutokset ovat lähinnä kansallisista tarpeista tehtäviä muutoksia ja kansallista laajennusta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla saataviin tietoihin, joten niillä ei ole sisäministeriön mukaan vaikutuksia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään EU-sääntelystä tulevien velvoitteiden kanssa.