



Dnro 1265/91/2021

26.3.2021

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi ja key.poliisiosasto@intermin.fi

diaarinro SMDno-2019-1504

Lausunto pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmistä ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettujen lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi pankki- ja maksutilien valvonnasta annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksen perusteena on EU:n ns. rahoitustietodirektiivi (2019/1153) ja sen täytäntöönpano. Tietosuojan näkökulmasta kyse on kahdesta henkilötietojen käsittelyjärjestelmästä ja niihin kohdistuvista viranomaistiedonsaannin järjestelyistä. Ensimmäinen on pankkien ja maksulaitosten asiakastietoihin kohdistuvat kyselyt ja niitä varten perustettu nimenomainen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä. Toinen on rahanpesun selvittämiskeskuksen ylläpitämä rahanpesurekisteri.

1. Laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain muutosesitykset

Käytön laajentaminen muihin viranomaisiin

Näiltä osin ehdotetaan, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää käyttävien viranomaisten joukkoa laajennetaan siitä, mihin tai keille viranomaisille kyseinen käsittelyjärjestelmä on alun perin perustettu eli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä toimivaltaisille viranomaisille.

Ehdotettu ensimmäinen laajennus näyttäisi liittyvän Europol-asetuksen liitteessä 1 lueteltuihin rikoksiin, jotka tunnusmerkkien perusteella ovat pääasiassa vakavia, mutta ei välttämättä kaikilta osin rahoitus- tai rahansiirtojärjestelmiin liittyviä. Toinen ehdotettu laajennus koskisi muita viranomaisia kuten verohallintoa, ulosottoviranomaista, Puolustusvoimia, Finanssivalvontaa ja konkurssiasiamiestä, joiden tehtävät eivät pääasiassa liity rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen.

Kyse on pääsystä pankkien ja maksulaitosten asiakastietoihin, joiden käsittelyyn sovelletaan tietosuojaa-asetusta. Tietosuojaa-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuus periaatteen näkökulmasta kyse on siitä, voiko viranomaisten tiedonsaantia pitää yhteensopivana asiakastietojen käyttötarkoituksen kannalta. Tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan a – e alakohdissa on kriteereitä, joiden perusteella käsittelyn yhteensopivuutta voidaan arvioida. Ottaen erityisesti huomioon tässä tarkoitettun käsittelyn luonne, joka viittaa useimmiten rikkomuksiin tai niitä koskeviin epäilyihin, katson, ettei yhteensopivuudesta ole kyse vaan käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on alun perin kerätty. Kun tässä tapauksessa ei tule sovellettavaksi suostumus, näyttäisi käsittely olevan oikeutettua tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan vain, jos se perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion



lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Ehdotuksessa korostetaan sitä, että viranomaisille on jo säädetty erilaisia tiedonsaantioikeuksia eikä nyt ole kyse niiden laajentamisesta. Nämä säännökset on annettu ennen tietosuoja-asetusta ja niiden tarkoituksena on ollut säätää poikkeuksia erityisesti pankkialaisuuteen. Vaikka perusteet säätää poikkeuksia salassapitosäännöksiin on useimmiten samat kuin ne, jotka voidaan esittää käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiselle, on tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdasta löydettävissä monia tässä yhteydessä esitettyjä tavoitteita. Kun mainitun 23 artiklan 2 kohdassa on vaatimuksia lainsäädännölle, on ehdotuksessa syytä arvioida viranomaiskohtaisesti kulloinkin sovellettavat tavoitteet, niistä johdettavat tarpeet pankkien ja maksulaitosten asiakastiedoille ja siten arvioida sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi ehdotuksessa on syytä arvioida myös tarvetta säätää 23 artiklan 2 kohdassa esitetystä vaatimuksista kuten d) alakohdassa tarkoitettuja suojatoimia tai g) alakohdassa tarkoitettuja rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä.

Ehdotuksen sivulla 44 esitetään, että jokainen toimivaltainen viranomainen vastaa tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tarkoitettua vaikutusten arvioinnin laatimisesta. Tällainen viranomaiskohtaisesti pirstoutuva vaikutusten arviointi ei välttämättä kata rekisteröityjen näkökulmasta tällaisen keskitetyn kyselyjärjestelmän kokonaisvaikutuksia, jotka tulisi nimenomaan olla vaikutusarvioinnin tavoitteena. Ehdotukseen ei näytä sisältyvän tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdassa tarkoitettu vaikutusten arviointia. Ehdotuksen tietosuojavaikutusten arvioinnin tekemistä valmistelun yhteydessä on syytä harkita, vaikka se ei kokonaan poistakaan tarvetta rekisterinpitäjien tekemille vaikutustenarvioinneille.

Käytönvalvonnan järjestäminen

Tietosuoja-asetuksen käyttötarkoitussidonnaisuus perusteisen sääntelyn kannalta olennaista on viime kädessä se, että kyetään varmistamaan oikeutetut käsittelytoimet ja torjumaan keskitetyn kyselyjärjestelmän käyttö muihin kuin laissa säädettyihin tarkoituksiin. Tämä toteuttamiseksi tietosuojavalvonnallinen painopiste tulisi siirtää ennakollisesta säätämisvaiheen väistämättä tulkinnallisesta säädösmuotoilusta (välttämätön/tarpeellinen), kyselykohtaisen lainmukaisuuden varmistamiseen ja osoittamiseen. Tällöin voidaan puhua pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytönvalvonnasta, johon tulisi myös taloudellisesti panostaa vastapainona niille taloudellisille hyödyille, joita ehdotuksessa esitetään saavutettavan tällaisella järjestelyllä.

Käytönvalvonnan osalta on syytä kiinnittää huomiota niin ennakollisiin kuin jälkikäteisiin toimenpiteisiin ja arvioida miten tehokkaasti ja aktiivisesti käytönvalvonnan käytännöt toimivat. Ehdotuksen säännösten osalta käytönvalvonnan painopiste näyttää olevan lokitietojen ylläpitämisessä. On tietysti ihan perusteltua säätää lokitiedoista, koska nekin ovat viime kädessä henkilötietoja ja niiden avulla toteutuu virkamiesoikeudellinen vastuu tehdyistä kyselyistä. Toimivan käytönvalvonnan kannalta olennaista on se, miten säännöllisesti lokitietoja käsitellään mahdollisten poikkeamien havaitsemiseksi ja jotta poikkeamia voitaisiin havaita tulisi viranomaiskohtaisesti oikeutetut kyselyperusteet olla jotenkin hahmotettuna ja parhaimmillaan ohjeistettuna.



Rahoitustietodirektiivin 5 artikla näyttäisi edellyttävän sen lisäksi mitä ehdotuksen 3 a §:ssä säädetään, että kyseisellä henkilöstöllä on korkea ammatillinen taso, mihin voi katsoa kuuluvan viranomaiskohtaisesti yksityiskohtaisemmat ohjeet tavanomaisista kyselytapauksista. Kun ehdotettu 3 a § voidaan ymmärtää yksinkertaisena henkilöstön jäsenen nimeämisvaatimuksena, ehdotan, että säännöksen sanamuodosta tai perusteluista ilmeni kyselyiden tekemisen keskittämisen tarkoitus viranomaiskohtaisesti oikeutettujen kyselytilanteiden yksilöimiseksi ja ohjeistamiseksi. Tämä on nimenomaan kyseisten viranomaisorganisaatioiden (rekisterinpitäjien) velvollisuus alaisuudessaan toimivan henkilöstön korkean ammatillisen tason ylläpitämiseksi ja arviointaessa yksittäiseen virkamieheen kohdistuvia virkavastuukysymyksiä jälkikäteen.

Lokitietoihin ehdotetaan direktiivin 6 artiklan 1 kohdan perusteella lisättäväksi asian viitetiedot. Tämä on asiallisestikin kannatettava lisäys, koska se kytkisi kyselyn viranomaisella käsittelyssä olevaan asiaan, joka voitaisiin jälkikäteen selvittää. Sen sijaan direktiivin 6 artiklan 2 kohdan vaatimusta lokitietojen avulla tehtävästä säännöllisestä valvonnasta ei ole nimenomaista säännösehdotusta vaan ainoastaan maininta valvojan nimeämisestä. Tämän perusteella lokivalvontaan ei olisi organisatorista velvollisuutta, jolloin se jää helposti ilman resursseja. Ottaen lisäksi huomioon, ettei kyselyn kohteilla ole nykytulkinnan mukaan oikeutta saada itseään koskevien tietojen käsittelytapauksista lokitietoja ja muutenkin tällaisen käsittelyn avoimuudesta voidaan poiketa vedoten nimenomaisesti ilmaisukieltoihin tai käsittelyn avoimuuden poikkeuksiin, ei rekisteröidyiltä voida odottaa ilmoituksia väärinkäyttöepäilyistä, jotka ovat esimerkiksi terveydenhuollossa lisänneet rekisterinpitäjän selvityksiä yksityiskohtaisista oikeudettoman käsittelyn epäilyistä ja siten myös linjanneet sallittujen/kiellettyjen kyselyiden rajanvetoa. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan maininta lokikirjojen asettamisesta toimivaltaisen valvontaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun saataville, ei missä nimessä paikkaa säännölliselle käytönvalvonnalle asetettavia vaatimuksia.

Kun otetaan huomioon tähän tiedonhakujärjestelmään osallistuvien organisaatioiden lukuisuus ja vastuunjaon epätavallinen järjestely (kuten ehdotus siitä, että Tulli on koostavalla sovelluksella käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjä), ei millään organisaatiolla näyttäisi olevan kokonaisvastuuta tästä pankkien ja maksulaitosten asiakastietojen jakelujärjestelmästä. Vaikka voimassa olevan 10 §:n mukaan Tulli valvoo pankki- ja maksutilirekisterin käyttöä, ei Tullilla ole kuitenkaan toimivaltaa selvittää ja tutkia työnantajana muita kuin alaistensa virkamiesten epäiltyjä oikeudettomia kyselyitä.

Ehdotuksen mukaan käytönvalvonnalle ei olla asettamassa sellaisia vaatimuksia, joita voitaisiin pitää perusteltuina tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan d) alakohdan mukaan varsinkin, kun tarkoituksena on myöhemmän esittää myös tilitapahtumatietojen lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. (s. 6).

2. Laki rahanpesun selvittämiskeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Toimivaltasäätely vai tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentaminen

Luonnoksessa ehdotetaan, että rahanpesun selvittämiskeskuksen tehtäväksi säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen ja tutkintaan saattamisen lisäksi Europol -asetuksen (2016/794) liitteessä I mainittujen rikosten estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja tutkintaan saattaminen.



Ehdotusta on perusteltu rahoitustietodirektiivin 7 artiklalla, jonka otsikko on Toimivaltaisten viranomaisten rahanpesun selvittelykeskuksille esittämät tietopyynnöt. Johdanto-osan 15 kohdan mukaan tarkoitus on parantaa rahanpesun selvittelykeskusten valmiuksia jakaa jäsenvaltioiden nimetyille toimivaltaisille viranomaisilla rahoitustietoja tai -analyysijä kaikista vakavista rikoksista. Tämän perusteella kyse ei olisi selvittelykeskusten toimivallan laajentamisesta vaan selvittelykeskukselle kertyneiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen tarkoituksissa kertyneen aineiston käsittelystä myös näiden liitteessä I mainittujen rikosten estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja tutkintaan saattamiseen tarkoituksissa ja erityisesti tällaisten rahoitustietojen luovuttamiseen niitä tutkiville toimivaltaisille viranomaisille. Näin ollen olisi tietosuojallisesti täsmällisempää säätää tällaisesta rahanpesurekisterin ns. toissijaisesta käsittelystä, joka säädösteknisesti olisi lisäys 3 §:n rahanpesurekisterin käyttötarkoitukseen siten, ettei se muodosta kuitenkaan 3 §:n 2 momentin perusteella käsittelyperustetta sisällyttää tietojen luovutustarkoituksessa saatua tietoa vakavista rikoksista myös rahanpesurekisteriin.

Rahoitustietodirektiivin 7 artiklan implementointi ei myöskään edellytä itsenäistä tiedonsaantioikeutta ehdotuksen 4 §:n kaltaisella tavalla eikä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tarkoituksessa ilmoitusvelvollisilta voitaisi ryhtyä hankkimaan selvittelykeskuksen toimesta lisätietoja näiden muiden rikosten estämiseen ja selvittämiseen.

Käyttötarkoituksesta poikkeamisesta on rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momentin mukaan säädettävä laissa ja tässä tapauksessa sääntelyn tulee täyttää täsmällisyyden vaatimukset erityisesti rahanpesurekisterin toissijaisen käytön ja rahanpesurekisterin tietosisällön osalta.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Ylitarkastaja

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