

ValvontaosastoOhjaus- ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat

26.03.2021

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
key.poliisiosasto@intermin.fi

Viite: SMDno-2019-1504

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta**Tullin kommentit hallituksen esitysluonnokseen**

Tulli kiittää mahdollisuudesta saada lausua asiassa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään Tullille uusia tehtäviä, joiden valmisteluun Tullilla on ollut jo aikaisemmin mahdollisuus osallistua. Tulli tuo lausunnossa esiin yksittäisiä huomioita, joihin olisi tarvetta kiinnittää vielä huomiota.

Koostava sovellus

Tullin näkemyksen mukaan koostavan sovelluksen määritelmä on kirjattu hyvin HE-luonnokseen ja Tullin määrääminen koostavan sovelluksen rekisterinpitäjäksi selkiyttää Tullin roolia ja mahdollistaa myös paremmin järjestelmän jatkekehittämisen. Tulli myös ilmoittaa, että järjestelmän valmiiksi saattamisen aikataulu 1.3.2022 on realistinen ja Tulli pystyy järjestelmän rakentamaan käyttöönottoon asetettuun määräaikaan mennessä.

Tullin näkemyksen mukaan koostava sovellus on yhteensopiva viidennen rahanpesudirektiivin (2018/843) 32 a artiklassa säädetyn velvoitteen kanssa, jossa veloitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön keskitettyjä automatisoituja rekistereitä ja keskitettyjä tiedonhakupäätelmiä. Koostava sovellus vie pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää enemmän keskitettyyn suuntaan tällä hetkellä voimassa olevasta tiedonhakupäätelmästä, joka on luonteeltaan hajautettu järjestelmä. Koostava sovellus ja sen tuoma toimintamalli vastaa siten Tullin näkemyksen mukaan enemmän viidennen rahanpesudirektiivin vaatimusta keskitetystä tiedonhakupäätelmästä kuin mitä tällä hetkellä toiminnassa oleva hajautettu tiedonhakupäätelmä. Tästä voisi mahdollisesti ottaa maininnan HE-luonnokseen koostavaa sovellusta koskevaan osioon.

Valvontaosasto

Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat

26.03.2021

Edellä mainitun lisäksi koostavan sovelluksen tuomat kustannussäästöt tiedonhakujärjestelmän rakentamisessa ja ylläpidossa ovat kiistattomat sekä toimivaltaisille viranomaisille että myös tiedonantovelvollisille finanssialan toimijoille. Tulli pitää koostavan sovelluksen rakentamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän laajamittaiseen toimintaan saattamisen välttämättömänä edellytyksenä.

Kansallinen laajentaminen suhteessa direktiivin mukanaan tuomiin toimivaltuuksiin

Lähtökohtana lainsäädännön valmistelussa on ollut se, että viranomaisella tulee olla jo ennestään voimassa olevan lain nojalla toimivalta pyytää tilitapahtumatietoja pankki- ja maksulaitoksilta, jotta kyseinen viranomainen voidaan nimetä toimivaltaiseksi käyttämään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää.

Rahoitustietodirektiivi tuo toimivallan 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. Tullin näkemyksen mukaan viimeksi mainittua voisi tuoda HE-luonnoksessa enemmän esiin vaikkapa jo heti alkuvaiheessa luvussa 1.1. ja sen viidennessä kappaleessa. Lisäksi rahoitustietodirektiivin johdanto-osan 19. kappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi myös voitava helpottaa nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten pääsyä rahoitus- ja tilitietoihin, kun on kyse muiden kuin vakavien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta ja niihin liittyvistä syytetoimista. Rahoitustietodirektiiviä ei siten tule tulkita suppeasti, vaan se mahdollistaa selvästi myös kansallisen toimivallan laajentamisen, kuten esimerkiksi verotustoiminnoista vastaavien viranomaisten mukaan oton toimivaltaiseksi nimetyksi viranomaiseksi. Tätä olisi hyvä painottaa enemmän HE-luonnoksessa. Nyt ilmeisesti ainoa maininta löytyy sivulta 5, jossa käsitellään yleisesti vallitsevaa tilannetta.

Samalla voidaan myös kysyä, että onko ehdotettu 3 §:n 1) kohta tarpeellinen, kun kuitenkin saman pykälän muissa kohdissa myönnetään toimivalta poliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle ja syyttäjille paljon kattavammin. Eli onko sääntely näiltä osin päällekkäistä?

Toimivaltaisen viranomaisen pääsy tietoihin

PMJ-lakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 3 a §. Siinä säädettäisiin, että hakuja voi tehdä ainoastaan sellainen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön jäsen, joka on nimetty ja valtuutettu suorittamaan näitä tehtäviä.

Ehdotetun säännöksen taustalla on rahoitustietodirektiivin 5 artikla. On varmasti selvää, että kukin toimivaltainen viranomainen nimeää ja valtuuttaa henkilöt järjestelmää käyttämään. Toimivaltaiset viranomaiset antavat varmasti myös koulutuksen järjestelmän käyttöön. Ehdotettava säännös on direktiivin mukainen ja nykyisen tietosuojaa koskevan sääntelyn lisääntyessä hyvä kirjata myös lakiin.

Lokitiedot

Lokitietoja koskevaan PMJ-lain 10 §:n 1 mom. 1 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi, että lokikirjan on sisällettävä asian viitetiedot. Tullissa on käyty keskustelua siitä, mitä nämä direktiivissäkin mainitut kansalliset viitetiedot ovat. Asian voisi

ValvontaosastoOhjaus- ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat

26.03.2021

ymmärtää esimerkiksi niin, että viitetiedot sisältäisivät esimerkiksi esitutkintaviranomaisen r-numeron tai muun vastaavan viraston sisäisen diaarinumeron, jonka nojalla haku pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on tehty. Ilmeisesti kyseessä ei siis ole pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän itse luoma viitenumero. Koska asia on jonkin verran epäselvä, niin Tulli toivoo, että HE-luonnoksessa otettaisiin kanta siihen, mitä kansallisilla viitetiedoilla tarkoitetaan.

Tiedonhakujärjestelmän valvonta

Tullin lisääminen tiedonhakujärjestelmän valvovaksi viranomaiseksi on kannatettava asia. Tullissa on havaittu, että tiedonhakujärjestelmän rakentamiseen velvoitetut tahot tiedostavat, että laista tulevia velvoitteita valvovaa viranomaista ei ole säädetty ja tämän vuoksi tiedonhakujärjestelmän rakentaminen on sujunut joiltain toimijoilta verkkaisesti.

Tiedonhakujärjestelmän valvonta parantaa järjestelmän luotettavuutta ja johtaa siihen, että tiedonantovelvollisia kohdellaan tasapuolisesti riippumatta siitä, kumpaa järjestelmää tiedonantovelvollinen käyttää.

Tulli huomauttaa lisäksi, että 11 §:n ensimmäiseen lauseeseen tulee lisätä ”tai” sana:

Tulli voi asettaa 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisen tehosteeksi **tai** 6 §:n 1—3 momentissa tarkoitettujen tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon, jos laiminlyönti ei ole vähäinen.

Asianajajan asiakasvaratilit

Tieto asianajajan asiakasvaratilistä tulee antaa ilmeisesti siis silloin, kun haku tehdään tilinumerolla tai vastaavalla tilin yksilöintitiedolla. Tällöin ehdotetun sääntelyn mukaan tiedonhakujärjestelmän välityksellä tulee antaa tieto siitä, että kyseessä on tietyn asianajajan asiakasvaratili.

Asianajajan asiakasvaratileistä säädetään tilirekisterin osalta PMJ-lain 6 §:n 5 momentissa. Sääntely on voimassa olevan lain mukaan symmetristä. Nyt ei olla kuitenkaan esittämässä tilirekisterin osalta samanlaista muutosta. Jos sääntely jätetään tilirekisterin osalta ennalleen, ei tilirekisteriin toimiteta mitään tietoja asiakasvaratileistä. Vastuu ilmoittamatta jättämisestä on tiedonantovelvollisella. Näin ollen tilinumerolla tehtyyn hakuun ei tule laisinkaan osumaa. Nyt olisi syytä vielä miettiä, olisiko lakia syytä muuttaa myös tilirekisterin osalta. Jos muutos katsotaan tarpeelliseksi, niin se johtaisi siihen, että tilirekisteriin tulisi ilmoittaa myös asiakasvaratilit, mutta niissä olisi vain maininta siitä, kenen asianajajan asiakasvaratili on kyseessä.

Haku voidaan tehdä myös asianajajan nimellä tai henkilötunnuksella. Tällöin haku tuottaa osumia asianajajan omista tileistä. Ilmeisesti nimellä tai henkilötunnuksella haettaessa ei asiakasvaratilejä ole tarkoitettu ilmoitettavan laisinkaan. Jos kuitenkin tarkoituksena on ilmoittaa asiakasvaratilistä tieto myös asianajajan nimellä haettaessa, niin tällöin HE:ssä olisi syytä myös käsitellä sitä, kuinka laajasti tietoa annetaan. Nämä ovat kysymyksiä, jotka tulee ratkaista järjestelmää rakennettaessa. HE:ssä voisi olla hyvä avata asiakasvaratilien ilmoittamista käytännössä.

Tullin näkemyksen mukaan voisi olla selkeintä, että järjestelmä vain ilmoittaa tilinumerolla haettaessa, että kyseessä on tietyn asianajajan asiakasvaratili. Sen

Valvontaosasto

Ohjaus- ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat

26.03.2021

sijaan asianajajan nimellä tai henkilötunnuksella haettaessa tietoja asiakasvaratileistä ei toimiteta laisinkaan. Tämä on ilmeisesti ollut myös ehdotettavan sääntelyn tarkoitus.

Muita huomioita

PMJ-lain tulkinnasta on noussut esiin sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa seuraavaa:

Asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivä

Tiedonhakupöytäkirjan osalta ei ole säädetty velvollisuutta toimittaa tietoja asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivästä silloin, kun tilinhaltija on luonnollinen henkilö. Oikeushenkilön ollessa tilinhaltija kyseinen velvollisuus on säädetty. Tilirekisterin osalta on nimenomaisesti säädetty omassa kohdassaan, että myös asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivä tulee ilmoittaa.

Tiedonhakupöytäkirjan osalta myöskään tilin käyttöoikeudenhaltijasta tai tosiasiallisesta edunsaajasta ei tule voimassa olevan lain mukaan ilmoittaa asiakkuuden alkamis- ja päättymispäivää.

Lain sisäisen systematiikan mukaan olisi hyvä säätää myös edellä mainitusta ilmoitusvelvollisuudesta tiedonhakupöytäkirjan osalta silloin, kun tilinhaltijana on luonnollinen henkilö taikka kyse on tilin käyttöoikeudenhaltijasta taikka tosiasiallisesta edunsaajasta.

Lisäksi PMJ-lain 4 §:n 2 mom. 3) kohdassa säädetään tilin avaamis- ja sulkemispäivästä, mutta tilirekisteriä vastaavassa 6 §:n 2 mom. 3) kohdassa ei ole kyseistä mainintaa. Myös tämän voisi synkronoida yhteensopivaksi. Edellä mainituilla on vaikutusta järjestelmien rakentamiseen.

Tietojen oikaiseminen

On mahdollista, että esimerkiksi identiteettivarkauden johdosta tilirekisteriin tai tiedonhakupöytäkirjan välityksellä toimitetut tiedot ovat virheellisiä.

PMJ-lain 5 §:n 3 momentissa säädetään yksiselitteisesti tilirekisterin asiakkaiden velvollisuudesta oikaista tiedot ilman aiheutonta viivästystä. Tiedonhakupöytäkirjan osalta vastaava säännöstä ei ole. Jos siis tiedonhakupöytäkirjan välityksellä on toimitettu virheellisiä tietoja, niin velvollisuus tietojen oikaisemiseen tulee tietosuojasetuksen (2016/679) 16-19 artikloista. Oikaisu voidaan tällöin tehdä tiedonantovelvollisen valitsemalla parhaaksi katsomallaan tavalla.

Koska tietojen oikaisuvelvoitteesta säädetään toisaalla, ei Tulli voi PMJ-lain nojalla velvoittaa toimittamaan oikaisutietoja tiedonhakupöytäkirjan välityksellä. Olisi lain soveltamisen sekä myös lain systematiikan kannalta selkeämpää säätää myös tiedonhakupöytäkirjan osalta tietojen oikaisuvelvoitteesta. Tämä myös parantaisi rekisteröityjen oikeusturvaa.

ValvontaosastoOhjaus- ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat

26.03.2021

Tilitietojen historiatiedot

Tilitietoja tarvitaan esimerkiksi rikosten esitutkinnassa. Usein tilitapahtumatietoja pyydetään joltain tietyltä ajalta, kuten vaikkapa vuosilta 2017-2018.

PMJ-laissa on säädetty puutteellisesti tilitietojen toimittamisesta tilanteissa, 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 (2017/444) 3 luvun 2 §:ssä säädetyn tunnistamisvelvollisuuden piirissä. Kun asiakas on tunnistettu, on tietoja säilytettävä saman luvun 3 §:n nojalla viiden vuoden ajan asiakassuhteen päättymisestä.

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

Edellä mainittu linjaus ei perustu kuitenkaan suoraan PMJ-lakiin ja tältä osin asia tulisi jossain vaiheessa korjata niin, että PMJ-lakiin lisättäisiin säännökset siitä ajasta, jolta tiedonantovelvolliset ovat velvollisia tietoja toimittamaan.

Tilirekisterin osalta asia ei ole niin ongelmallinen kuin mitä se on tiedonhakupöytäkirjan osalta. Tilirekisteristä tiedot tulee poistaa 10 vuoden kuluttua sen perusteen päättymisestä, jolla tiedot on rekisteriin merkitty. Ajan kuluessa tilirekisterissä on siis kattavat tiedot tileistä. Sen sijaan tiedonhakupöytäkirjan osalta voidaan esittää tulkinta, jonka mukaan voimassa oleva laki mahdollistaisi ainoastaan vallitsevan tilanteen ilmoittamisen. Eli jos tili on perustettu vaikkapa vuonna 1952, niin kyseinen tili tulee ilmoittaa, jos se on edelleen olemassa. Sen sijaan, jos tili on perustettu vuonna 2017 ja päätetty vuonna 2018, niin tällöin tiliä ei ilmeisesti ole tarvetta ilmoittaa, sillä mistään aikamääreestä ei PMJ-laissa ole säädetty, jonka puitteissa tiedot tulee toimittaa.

Edellä mainittu koskee myös esimerkiksi tosiasiallisia edunsaajia ja tilien käyttöoikeudenhaltijoita. Jos henkilö x on ollut yhtiössä y tosiasiallisena edunsaajana 5 kuukautta vuonna 2018, niin tämä jäänee ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, koska laissa ei ole säädetty siitä, että ilmoitettavat tiedot on toimitettava 5 edelliseltä vuodelta.

Tulli joutuu ottamaan asiaan kannan, sillä koostavan sovelluksen kehittämisessä tulee ratkaista, kuinka pitkältä ajalta tietoja toimitetaan. Tullia esitetään rekisterinpitäjäksi koostavaan sovellukseen ja henkilötietojen käsittelyn tulee olla oikein etukäteispainotteisesti.

Asian korjaaminen edellyttää ilmeisesti lakimuutosta.

Tullia koskeva tekstiosuus HE:n luvussa 3.2

Tulli on muotoillut uudelleen HE-luonnoksen sivulta 23 alkavan luvussa 3.2. olevan Tullia koskevan tekstin ja ehdottaa sen korvaamista lausunnon liitteenä olevalla

ValvontaosastoOhjaus- ja asiantuntijapalvelut
Kansainväliset ja oikeudelliset asiat

26.03.2021

tekstiosuudella. Aikaisemmasta tekstistä on poistettu Tullin toimintaa koskevia yksityiskohtaisia tietoja ja tekstiä on muutoinkin paranneltu sekä täsmennetty tilastotietoja.

Tilitapahtumakyselyjen suuri määrällinen muutos aikaisemmin ilmoitettuun johtuu siitä, että Tullissa on muutettu tilitietokyselyjen laskentatapaa. Aikaisemmin laskentatapa perustui siihen, kuinka monesta kohdehenkilöstä tilitapahtumatietoja on pyydetty. Nyt ilmoitettu ja huomattavasti suurempi lukumäärä perustuu siihen, kuinka moneen luotto- ja maksulaitokseen yksilöity tietopyyntö on tosiasiallisesti lähetetty.

Samy Gardemeister
ValvontajohtajaSami Vainikka
Tulliylitarkastaja

LIITTEET

Teksti HE-luonnoksen Tullia koskevaan osioon (luku 3.2.)