

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 163/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- johtava riskiasiantuntija Anne-Mari Juutinen, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Pekka Vasara, Finanssivalvonta
- kihlakunnanvouti Heidi Laine, Ulosottolaitos
- ylitarkastaja Anu Jaakkola, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Antti Wahlroos, suojelupoliisi
- sotilaslakimies Jouni Pulkkinen, Pääesikunta
- tulliyli tarkastaja Sami Vainikka, Tulli
- ylitarkastaja Jarkko Mäki, Verohallinto
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Pankki
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Rajavartiolaitos
- FINE Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
- Keskuskauppakamari

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tavoite ja keskeinen sisältö. Käsillä olevalla lainsäädäntöehdotuksella saatetaan voimaan kansallisesti nk. rahoitustietodirektiivin (EU 2019/1153) määräykset, joiden mukaan vakavia rikoksia tutkivilla viranomaisilla tulee olla suora pääsy pankki- ja maksutilijärjestelmään. Hallituksen esityksessä nimetään nämä viranomaiset. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskuksen oikeutta luovuttaa tietoja esitetään laajennettavaksi.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämien muutosten lisäksi kansallisten muutostarpeiden vuoksi ehdotetaan myös erälle muulle viranomaisille pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Lisäksi esitetään teknisen ratkaisun rakentamista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän yhteyteen helpottamaan edellä sanottujen täytäntöönpanoa.

Nykytilan ongelmakohtia. Pankki- ja maksutilijärjestelmällä on merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille. Tilitietojen luovuttamiseen sovelletaan monipolvista sääntelyä sen kuitenkin kattamatta täysin tilitapahtumatietojen käsittelyä. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lain eduskuntakäsittelyssä (HE 167/2018 vp — TaVM 43/2018 vp — PeVL 48/2018 vp) tilitapahtumatiedot luonnehdittiin yksityisyyden suojan piiriin kuuluviksi tiedoiksi. Tämän johdosta tilitietoja ja tilitapahtumatietoja käsitellään toisistaan poikkeavin tavoin: yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia arkaluonteisia tietoja ei voida käsitellä samoin järjestelyin kuin muita tietoja.

Nyt käytössä oleva malli on aiheuttanut tulkintojen epävarmuutta ja päällekkäisiä kustannuksia sekä viranomaisissa että finanssialan toimijoissa, mutta myös tilien haltijoissa. Nykytilaa pidetään laajalti epätarkoituksenmukaisena ja tehottomana sekä yksilönsuojan että viranomaisten ja finanssialan toimijoiden näkökulmasta eikä sen nähdä olevan rikoshyödyn jäljittämisen tai konfiskoinnin kannalta kestävä ratkaisu.

Komission ehdotus toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta U 62/2021 vp. Talousvaliokunta on vastikään ottanut kantaa komission ehdotukseen jäsenvaltioiden keskitettyjen tilirekistereiden yhteen liittamisestä (TaVL 2/2022 vp — U 62/2021 vp). Valiokunta toistaa tuossa lausunnossaan tekemänsä havainnot rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen pyrkivistä lainsäädäntötoimista ja korostaa olevan tärkeää, että jäsenvaltioiden viranomaisille luodaan välineitä selvittää ja puuttua nykyistä tehokkaammin rikollisuuden rahoittamiseen myös rajat ylittävissä tapauksissa ja että rikosentekovälineiden ja rikoshyödyn takavarikointi tehostuu.

Tietosuoja ja tekniset järjestelmät. Talousvaliokunnan saamassa asiantuntijaselvityksessä on esitetty osin toisistaan eriäviä kantoja siitä, suojaako manuaalinen käsittely tietoja paremmin vai heikommin kuin automatisoitu prosessi. On esitetty, että automatisoitu tiedonsiirto mahdollistaa tarkan teknisen kontrollin siitä, kuka saa tietoja nähtäväkseen, ja että tietotekniseen järjestelmään pohjautuva kysely mahdollistaa tietopyyntöjen tarkkarajaisuuden ja tarkan kohdentamisen relevantille finanssilaitokselle, minkä voidaan olettaa kaventavan väärinkäytöstapausten ja turhien kyselyiden alaa. Toisaalta on esitetty, etteivät järjestelmän käytöstä muodostuva loki eikä käyttöoikeuksien rajaukset vielä yksin pysty estämään tilanteita, joissa muodollisesti asianmukaisin valtuuksin toimiva taho tekee tietopyyntöjä, jotka jälkikäteiskontrollissa todetaan epäasianmu-

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2022 vp

kaisiksi. Lisäksi on kiinnitetty huomiota siihen, että tietotekninen järjestelmä voi mahdollistaa sellaiset massahaut ja -analytiikan, joka ei olisi manuaalisessa prosessissa toteutettavissa ja joka voi olla potentiaalisesti merkittävä tietosuojaja- ja turvariski muun muassa hakujen mahdollisen volyymin vuoksi.

Vaikutukset elinkeinoelämään. Talousvaliokunta esittää huolensa siitä, miten uusi sääntely tulee vaikuttamaan yritysten peruspankkipalveluihin. Peruspankkipalveluihin kuuluvat perusmaksutili ja siihen liittyvä tilinkäyttöväline, kuten debit-kortti ja verkkopankkitunnukset, mahdollisuus nostaa käteistä rahaa, maksutapahtumien toteuttaminen sekä sähköinen tunnistusväline. Peruspankkipalveluita eivät sitä vastoin ole esimerkiksi luotolliset tilit tai erilaiset luottokortit. Pankin on tarjottava perusmaksutilipalvelua kaikille kuluttaja-asiakkaille, jotka asuvat laillisesti ETA-valtiossa. Talletuspankki voi kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta lähinnä vain rahanpesusäännöksistä johtuvasta syystä.

Kuluttaja-asiakkaalla tarkoitetaan henkilöä, joka käyttää peruspankkipalveluita pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin ammatin- tai elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Tämä voi luoda pankin yritysasiakkaalle väliinpuutamistilanteen, jos yritykseen kohdistuu myöhemmin perusteettomaksi osoittautuvia rahanpesuepäilyjä. Toteutuessaan ehdotetussa muodossa esitys laajentaisi sitä luetteloa, jossa määritellään hyväksyttävät valvontajärjestelmän käyttötilanteet. Näin myös perusteettomien palvelujen epäämistilanteiden tai väärinkäytösten ala voi kasvaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yrittäjien ja järjestöjen ongelmat peruspankkipalvelujen saannissa ovat kasvaneet samanaikaisesti, kun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa lainsäädäntöä on kiristetty. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että jo yksinomaan viranomaisen tekemä kysely on ollut omiaan vaikeuttamaan pankkipalvelujen saantia.

Johtopäätöksiä. Talousvaliokunta pitää selvitetynä, että viranomaisten ja pankkien välille on rakenteilla mittava tietojärjestelmäkokonaisuus, jonka kautta voidaan saada tilitietoja nykyistä laajemmin. Arkaluontoisemmat eli tilitapahtumatiedot, joita viranomaisilla olisi toimivaltansa puitteissa oikeus käsitellä, tullaan muutosten jälkeenkin edelleen käsittelemään eri tavoin kunkin viranomaisen ratkaistessa menettelytapojaan ja tietosuojaa koskevat kysymykset omista lähtökohdistaan.

Talousvaliokunta katsoo, että ehdotettu lainsäädäntö ei ratkaise nykytilan ongelmaa viranomaisten menettelyjen hajanaisuudesta ja manuaalisuudesta, kun kysymys on arkaluonteisten, yksityisyyden suojan piiriin kuuluvista tilitapahtumatiedoista. Valiokunta pitää perusteltuna kantaa, jonka mukaan tietojen käsittelyn manuaalisuus ei ole hyvän tietosuojan tason tae. Arkaluontoisiakin tietoja voidaan käsitellä automatisoidusti, kun edellytetään, että järjestelmien käyttöoikeuksien hallinta ja tietoturva on asianmukaisesti ratkaistu. Olennaista on, että tietojen pyytämisestä ja katselelusta jää sellaiset lokimerkinnot, ettei niitä voi jälkikäteen muuttaa.

Uuden järjestelmän tulisi tehostaa, tarkentaa ja kaventaa tietopyyntöjä ja parantaa kyselyjen seurattavuutta. Uudessa järjestelmässä tulisi hyödyntää kehittyntä teknologiaa (esimerkiksi lohko- ja ketjuteknologiaa) edellä sanottujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vain tällä tavoin voidaan tavoittaa tasapaino viranomaisten tiedontarpeen ja finanssilaitosten asiakkaiden yksityisyyden suojan välillä. Tietojärjestelmässä voidaan rajata tarkasti, ketkä voivat nähdä välitetyn tiedon sisällön, sekä todentaa myöhemmin, ketkä ovat tietoja katselleet. Huomionarvoista on myös, että kun vi-

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2022 vp

ranomainen tekisi kyselyn Tullin koostavan sovelluksen kautta, tieto kysyvistä viranomaisista ja kyselyn perusteesta jäisi sovellukseen eikä sitä välitettäisi eteenpäin. Tämä vähentäisi mahdollisuutta käyttää väärin tietoa siitä, mikä viranomainen on tietoja pyytänyt.

Talousvaliokunta huomauttaa, että pankki- ja maksutilitiedot tulisi saada kulkemaan automatisoitujen mekanismien kautta myös kansainvälistä verotuksen tietojenvaihtoa silmälläpitäen. Esitetyt muutokset pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytettävyydelle eivät näyttäisi olevan riittäviä muun muassa direktiivin (EU) 2011/16 (hallinnollinen yhteistyö verotuksen alalla) soveltamisedellytysten kannalta.

Hallinnon rakenteiden ja uusien velvoitteiden oikeutus edellyttää niiden vaikuttavuutta. Valvontatoiminnan kustannukset tulevat lopulta aina kansalaisten maksettaviksi joko finanssipalveluiden käyttäjinä tai veronmaksajina. Talousrikollisuuden ja terrorismin rahoittamisen torjunnan toimenpiteiden tehokkuuden edellytys on pystyä tunnistamaan nämä toimijat laillisesti toimivien joukosta: valtaosa transaktioista on laillisia. Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on kysymys siitä, kuinka viranomaisen tarpeet syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapitosääntelyn avulla suojataan. Viranomaisten oikeudet tilitapahtumien selvittämiseen suhteessa yksityisyyden suojaan tulisi selvittää koko Euroopan laajuisesti.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättä sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller