

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä heinäkuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153, säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten, muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 28.10.2021

Sisäministeri Maria Ohisalo

Johtava asiantuntija Elina Rantakokko

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
28.10.2021

EU/2021/0839

KOMISSION DIREKTIIVIEHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN (EU) 2019/1153, SÄÄNNÖISTÄ, JOILLA HELPOTETAAN RAHOITUS- JA MUIDEN TIETOJEN KÄYTTÖÄ TIETTYJEN RIKOSTEN ENNALTA ESTÄMISTÄ, PALJASTAMISTA, TUTKIMISTA TAI NIIHIN LIITTYVIÄ SYYTETOIMIA VARTEN, MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE TOIMIVALTAISTEN VIRANOMAISTEN PÄÄSYSTÄ KESKITETTYIHIN PANKKITILIREKISTEREIHIN KESKITETYN YHTEYSPISTEEN KAUTTA

1 Säädösten tausta ja tavoite

Komissio antoi 20.7.2021 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviehdotuksen (COM(2021) 429 final) direktiivin (EU) 2019/1153 (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta. Direktiivissä (EU) 2019/1153 edellytetään jo nykyisellään, että jäsenvaltiot nimeävät viranomaiset, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa, jotta ne voivat saada pääsyn keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niihin hakuja. Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 1. 8.2021. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on ulottaa uuden rahanpesunvastaisen direktiivin myötä käyttöön otettavan pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen käyttömahdollisuus myös viranomaisiin, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa ja jotka on nimetty toimivaltaisiksi viranomaisiksi rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Rahoitustietodirektiivin muutosta koskevan esityksen rinnalla esitetään komission ehdotus uudeksi rahanpesunvastaiseksi direktiiviksi COM(2021) 423 final, (jäljempänä *kuudes rahanpesudirektiivi*). Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että keskitetyistä pankkitilirekistereistä saatavat tiedot ovat saatavilla komission kehittämän ja ylläpitämän pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta. Kun keskitetyt pankkitilirekisterit liitetään yhteen, viranomaiset, joilla on pääsy pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen, voisivat selvittää nopeasti, onko tietyllä henkilöllä pankkitilejä muissa jäsenvaltioissa, ilman, että niiden tarvitsee tiedustella asiaa kaikilta vastapuoliltaan kaikissa jäsenvaltioissa. Uuden rahanpesunvastaisen direktiivin oikeusperustan (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 114 artikla) mukaisesti direktiivissä annetaan pääsy pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen ainoastaan rahanpesun selvittelykeskuksille eli kansallisille elimille, jotka vastaanottavat ilmoitusvelvollisilta ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista ja toimittavat ne tarvittaessa rikostutkintaviranomaisille. Ehdotus liittyy komission 20.7.2021 antamiin ehdotuksiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi. Valtioneuvosto on antanut aiheesta U-kirjelmän 42/2021 vp. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on ulottaa myös uuden rahanpesunvastaisen direktiivin myötä käyttöön otettavan pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen käyttömahdollisuus viranomaisiin, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa ja jotka on nimetty toimivaltaisiksi viranomaisiksi direktiivin rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja erityisesti tuloksellisten talousrikostutkintatoimien toteuttamiseksi viranomaisilla, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa,

tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa, on oltava pääsy pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen, sillä sen kautta ne voivat määrittää, analysoida ja tulkita rikosoikeudellisten menettelyjen kannalta merkityksellisiä rahoitustietoja. Ehdotuksen tavoitteena on nopeuttaa rahoitustietojen saatavuutta, jotta voidaan suorittaa tuloksellista talousrikostutkintaa sekä onnistua rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäljittamisessä ja takavarikoinnissa. Tällä hetkellä toimivaltaiset viranomaiset voivat saada tietoja tutkinnan kohteista, joilla on pankkitilejä toisessa jäsenvaltiossa, vain keräämällä tiedot poliisiyhteistyön tai oikeudellisen yhteistyön kanavien kautta. On keskeistä saada selville, kuka on muussa kuin tutkintaa suorittavassa jäsenvaltiossa olevan pankkitilin haltija, jotta voidaan määrittää mihin jäsenvaltioon jäädyttämistä ja takavarikointia koskevat päätökset on lähetettävä. Lisäksi voidaan tarjota tutkijoille mahdollisesti ratkaisevia johtolankoja.

Ehdotus liittyy kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan, sillä sen avulla jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille luotaisiin työkalu selvittää ja puuttua tehokkaammin rikollisuuden rahoittamiseen rajat ylittävissä tapauksissa. Rikollisesta toiminnasta EU:ssa saatut laittomat tulot olivat arviolta 139 miljardia euroa vuonna 2019, mikä vastaa 1 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. Vaikka EU:ssa on jo olemassa oikeudellinen kehys varojen takaisin perimiseksi, vain pieni osa rikoksentekovälineistä ja rikoshyödyistä takavarikoidaan. Talousrikollisuudella, rahanpesulla ja terrorismin rahoittamisella on usein rajat ylittäviä kytköksiä. Talousrikosten selvittämisessä ja rikoshyödyn takavarikoinnissa keskeisessä asemassa ovat pankkitilitiedot. Rajat ylittävissä tapauksissa on olennaisen tärkeää saada selville, kuka on muussa kuin tutkintaa suorittavassa jäsenvaltiossa olevan pankkitilin haltija.

2 Säädöksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa lisätään rahoitustietodirektiivin 4 artiklan kohta jossa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet päästä ja tehdä hakuja suoraan ja välittömästi pankkitilitietoihin, jotka ovat saatavilla muissa jäsenvaltioissa uuden rahanpesun vastaisen direktiivin nojalla perustetun pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta, aina, kun se on tarpeen niiden sellaisten tehtävien suorittamiseksi, joiden tarkoituksena on estää ennalta, paljastaa ja tutkia vakavia rikoksia tai suorittaa niihin liittyviä syytetoimia tai tukea vakaviin rikoksiin liittyvää rikostutkintaa, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen.

3 Säädösten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Rahoitustietodirektiivin hyväksymiseen käytetyn oikeusperustan mukaisesti ehdotetun direktiivin oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohta. Kyseisen määräyksen nojalla unioni voi toteuttaa poliisiyhteistyötoimenpiteitä, joihin jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset (mukaan lukien poliisi-, tulli- ja muut erikoistuneet lainvalvontaviranomaiset) osallistuvat, erityisesti rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkimisen kannalta merkityksellisten tietojen keräämisen, tallentamisen ja vaihdon osalta.

Valtioneuvosto pitää säädösehdotusta oikeusperustan näkökulmasta perusteltuna, sillä se parantaisi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten pääsyä pankkitilitietoihin vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi, syytetoimien suorittamiseksi tai vakaviin rikoksiin liittyvän rikostutkinnan tukemiseksi.

Toissijaisuusperiaate

Komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotuksen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Järjestäytyneet rikollisryhmät toimivat usein yli valtioiden rajojen muun muassa laittomasti saatujen varojen piilottamiseksi ja uudelleensijoittamiseksi. Järjestäytyneet rikollisryhmät, jotka kanna-voivat laittomia voittojaan soluttautua talouteen, aiheuttavat koko unioniin vaikuttavan uhan, minkä vuoksi tarvitaan EU:n tason toimia.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta perusteltuna.

Suhteellisuusperiaate

Komission mukaan SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tämä ehdotus on rajattu siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista merkityksellisten rahoitustietojen käytön ja jakamisen helpottamiseksi viranomaisille, joilla on velvollisuus suojella unionin kansalaisia.

Komissio toteaa, että direktiivissä (EU) 2019/1153 annetaan mahdollisuus saada vain rajallinen määrä tietoja, kuten tilinomistajan nimi ja pankkitilin numero, jotka ovat ehdottoman välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko tutkinnan kohteena olevalla taholla tili pankissa ja missä pankeissa. Samaa rajoitusta sovelletaan myös ehdotuksen mukaisen pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta tarjottaviin pääsy- ja hakumahdollisuuksiin.

Komissio huomioi, että ehdotettavien toimenpiteiden mukaisesti viranomaiset, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa, eivät voi näin ollen edelleenkään saada arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja tilitapahtumista tai tilien saldosta, eivätkä tehdä niihin hakuja. Ainoastaan pankki- tai maksutilin tai tallelokeron haltijan tunnistamiseen ehdottomasti tarvittavat tiedot asetetaan saataville pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta. Kun viranomaiset havaitsevat tämän ehdotuksen mukaisen pääsyoikeuden perusteella, missä rahoituslaitoksessa tutkinnan kohteena olevalla taholla on pankkitili toisessa jäsenvaltiossa, niiden on tarvittaessa pyydettävä lisätietoja, asianmukaisten poliisi- tai oikeudellisen yhteistyön kanavien kautta.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Säädösten vaikutukset

4.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/843, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (jäljempänä *viides rahanpesudirektiivi*) 32 a artiklassa edellytettiin, että jäsenvaltioiden on otettava 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 tallelokeron. Tietojen tulee olla suoraan rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla välittömästi ja suodattamattomina sekä toimivaltaisten viranomaisten saatavilla niiden viidennen rahanpesudirektiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Suomessa viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan

täytäntöönpanemiseksi säädetty laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019). Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuu pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä ja pankki- ja maksutilirekisteristä. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sisältyvät asiakkuutta, kuten tilinhaltijaa tai käyttöoikeuden haltijaa koskevat tiedot, pankkitilin yksilöintitiedot, kuten IBAN-numero sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot.

Rahoitustietodirektiivissä annetaan viidettä rahanpesudirektiiviä täydentävää sääntelyä viranomaisten pääsystä jäsenvaltioiden keskitettyihin pankkitilirekistereihin. Direktiivin 3 artikla koskee toimivaltaisten viranomaisten nimeämistä. Sen 1 kohdan mukaan jokaisen jäsenvaltion on nimettävä niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytetoimissa, ne, joilla on valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin kansallisiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niissä hakuja. Näihin toimivaltaisiin viranomaisiin kuuluvat vähintään varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavat toimistot. Suomessa varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavaksi toimistoksi on nimetty keskusrikospoliisi.

Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano on Suomessa kesken, hallituksen esitys 163/2021 vp direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettiin eduskunnalle 7.10.2021. Hallituksen esityksellä esitetään muutettavaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain eräitä säännöksiä. Rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 momentin mukaisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, ehdotetaan nimettäväksi poliisi, rahanpesun selvittelykeskus, Tulli ja Rajavartiolaitos, joille on säädetty kansallisesti toimivaltaa liittyen rikosten estämiseen ja ennalta estämiseen, selvittämiseen ja syytteeseen saattamiseen liittyen rahoitustietodirektiivissä tarkoitettuihin vakaviin rikoksiin. Hallituksen esityksellä esitetään, että nykyisen hajautetun pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tiedot olisivat saatavissa automatisoidun koostavan sovelluksen kautta. Koostava sovellus mahdollistaisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä olevien tietojen välittämisen direktiiviehdotuksen mukaisesti muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.

Rahoitustietodirektiiviin muuttamista koskeva esitys tulee aiheuttamaan muutostarpeita pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin, sillä toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitetyn yhteyspisteen kautta toisten jäsenvaltioiden pankki- ja maksutilitietoihin tulee säätää edellä mainitussa laissa.

Direktiiviehdotuksen soveltamisen alkaminen on tarkoitus sitoa kuudetta rahanpesudirektiiviä koskevaan esitykseen sisältyvän keskitettyä yhteyspistettä koskevan ehdotuksen soveltamisen alkamiseen.

4.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset Suomessa

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Direktiiviehdotuksessa esitetyn keskitetyn yhteyspisteen toteuttamisesta voi aiheutua kustannuksia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmälle, kustannukset liittyvät tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin ja täsmentyvät myöhemmin.

Ehdotusta tukee ehdotetusta uudesta rahanpesunvastaisesta paketista laadittu vaikutustenarviointi, erityisesti sen liite 7, joka koskee pankkitilirekisterien yhteenliittämistä.

4.3 Vaikutukset EU:n budjettiin

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5 Säädösten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella annetaan jäsenvaltioiden nimeämille viranomaisille, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa, pääsy keskitettyjen pankkitilirekisterien yhteenliitettyyn järjestelmään eli pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen. Näin ne voivat selvittää nopeasti, onko henkilöllä pankkitilejä muissa jäsenvaltioissa, ilman, että niiden on pyydettävä tietoja kaikilta vastapuoliltaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Ehdotuksessa todetaan, että keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetään oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä koskevia henkilötietoja. Pääsyn ulottaminen pankkitilirekisterien keskitettyyn yhteyspisteeseen vaikuttaa näin ollen rekisteröityjen perusoikeuksiin, erityisesti yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin (Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä *perusoikeuskirja*, 7 ja 8 artikla). Komission mukaan kaikki siitä johtuvat perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 7 ja 8 artiklassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisen rajoitukset ovat perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 52 artiklan 1 kohdassa asetettujen vaatimusten mukaisia.

Komission mukaan yksityisyyttä koskevan oikeuden osalta vaikutukset ovat rajalliset, erityisesti koska ehdotuksessa ei edellytetä tilinhaltijaa koskevien lisätietojen keräämistä ja kun otetaan huomioon, että muista jäsenvaltioista saatavat tiedot, jotka tulevat saataville pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta, voidaan jo nykyisellään saada poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön kanavien kautta. Lisäksi yksityisyyttä koskevaan oikeuteen puuttuminen on vakavuudeltaan suhteellisen vähäistä, koska saatavilla olevat ja hakukelpoiset tiedot eivät kata tilitapahtumia eivätkä tilien saldoja. Pääsy annetaan vain vähäiseen määrään tietoja kuten tilinomistajan nimi ja pankkitilinumero, jotka ovat tietyn jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ehdottoman välttämättömiä sen selvittämiseksi, missä toisten jäsenvaltioiden pankissa tai pankeissa tutkinnan kohteena olevalla taholla on tili.

Ehdotuksessa todetaan, että luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojan osalta pankkitilietietoja voidaan pitää henkilötietoina, ja rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa toimivaltaisten viranomaisten pääsy näihin tietoihin olisi henkilötietojen käsittelyä. Niiden keskitetyistä pankkitilirekistereistä saatavien tietojen käsittelyyn, joihin näille viranomaisille annetaan pääsy ja joihin ne voivat tehdä hakuja pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta, sovellettaisiin kansallista lainsäädäntöä, jolla direktiivi (EU) 2016/680 saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, kuten tällä hetkellä niiden tietojen osalta, joihin annetaan pääsy ja joihin voidaan tehdä hakuja tällä hetkellä voimassa olevan direktiivin (EU) 2019/1153 perusteella. Lisäksi direktiivissä (EU) 2019/1153 jo säädettyjä suojatoimia ja rajoituksia sovelletaan myös nimettyjen viranomaisten suoraan pääsyyn muiden jäsenvaltioiden keskitettyihin pankkitilirekistereihin pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta ja niiden tätä kautta tekemiin hakuihin.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotuksen perusteella keskitetyn yhteyspisteen avulla saatavat tiedot olisivat henkilötietoja ja pankkisalaisuuden alaisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta on sittemmin arvioinut uudelleen yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä. Valiokunnan aiemmassa käytännössä esimerkiksi luottamuksellisen viestin tunnistamistietojen katsottiin jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3–4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Valiokunta on tarkistanut tätä käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot

sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22).

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 48/2018 vp), että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Suomessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä ei sisällä tilitapahtumia koskevat tietoja, eli pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä ei sisällä arkaluonteisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin esimerkiksi saada yksityiskohtainen kuva henkilön yksityiselämästä. Voimassaolevan lain mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sisältyvät asiakkuutta, kuten tilinhaltijaa tai käyttöoikeuden haltijaa koskevat tiedot, pankkitilin yksilöintitiedot, kuten IBAN-numero sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot. Tietoja ei tallenneta järjestelmään vaan ne luovutetaan rekisterinpitäjänä toimivalta luottolaitokselta viranomaiselle suoraan. Viranomaisen on esitettävä lainsäädännön peruste, jonka nojalla sillä on oikeus tiedot saada. Rahoitustietodirektiivin 3 artiklan 1 momentin mukaisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, on tarkoitus nimetä poliisi, rahanpesun selvittelykeskus, Tulli ja Rajavartiolaitos, joille on säädetty kansallisesti toimivaltaa liittyen rikosten estämiseen ja ennalta estämiseen, selvittämiseen ja syytteeseen saattamiseen liittyen rahoitustietodirektiivissä tarkoitettuihin vakaviin rikoksiin. Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan pääsyn edellytyksenä olisi se, että tiedot olisivat välttämättömiä viranomaiselle.

Valmistelussa olevan hallituksen esityksen mukaan on tarkoitus ehdottaa, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tiedot voitaisiin toimittaa Tullin ylläpitämän automatisoidun koostavan sovelluksen välityksellä toimivaltaisille viranomaisille. Tarkoituksena on, että koostavan sovelluksen avulla välitettävien tietopyyntöjen osalta tieto siitä, mikä viranomainen tiedustelee pankkitilitietoja ja millä perusteella tietoa kysytään, jäisi koostavaan sovellukseen, eikä välitysi tiedonluovuttajalle, mikä parantaisi entisestään tietosuojaa ja vähentäisi tietopyyntöön liittyvien väärinkäytösten riskiä tiedonluovuttajan toimesta. Esityksen tavoitteena on vähentää pankki- ja maksutileihin kohdistuvien kohdistamattomien tiedustelujen määrää, vähentää päällekkäisiä kyselyjä ja parantaa kyselyjen tietosuojaa, lokitietojen tallentamista ja kyselyihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

6 Säädöksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely

Direktiiviehdotusta on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä sekä rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet –jaoston (EU10) kirjallisessa menettelyssä 16.9 – 23.9.2021.

Esityksen käsittely EU:n neuvostossa ei ole vielä alkanut ja on vielä epäselvää, missä neuvoston työryhmässä käsittely tulee tapahtumaan. Esitys esiteltiin lainvalvontatyöryhmän (LEWP) kokouksessa lokakuussa. Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt ehdotusta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

Poliisilain säännöksiä, jotka koskevat toimivaltuutta saada pankkitilitietoja, sovelletaan myös Ahvenanmaan poliisiin ja rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä luonnosteltu poliisin nimeäminen direktiivin tarkoittamalla tavalla toimivaltaiseksi viranomaiseksi koskisi myös Ahvenanmaan poliisia.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission direktiiviehdotukseen rahoitustietodirektiivin muuttamiseksi liittyen pankkitilirekisterien yhteenliittämiseen keskitetyn yhteispisteen kautta. On kannatettavaa, että jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille luodaan työkalu selvittää ja puuttua tehokkaammin rikollisuuden rahoittamiseen rajat ylittävissä tapauksissa. On tärkeää, että rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn takavarikoinnin osuutta EU:ssa voitaisiin kasvattaa nykyisestä. Talousrikosten selvittämisessä ja rikoshyödyn takavarikoinnissa keskeisessä asemassa ovat pankkitilitiedot ja rajat ylittävissä tapauksissa on keskeistä saada selville, mikä taho on muussa kuin tutkintaa suorittavassa jäsenvaltiossa olevan pankkitilin haltija. Onkin olennaista, että ehdotus mahdollistaisi toimivaltaisten viranomaisten suoran ja välittömän pääsyn toisissa jäsenvaltioissa oleviin pankkitilitietoihin ja edistäisi siten talousrikosten selvittämistä ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa.

Ehdotus kohdistuu jäsenvaltioiden pankki- ja maksutilirekistereissä oleviin, viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämiin tietoihin, jotka eivät esimerkiksi sisällä tilitapahtumia koskevia tietoja. Pääsy Suomessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään toisen jäsenvaltion nimeämien toimivaltaisten viranomaisten osalta olisi sidottua ja rahoitustietodirektiivin mukaisesti vakavien rikosten estämiseen, paljastamiseen ja tutkimiseen, niihin liittyviin syytöksiin tai vakaviin rikoksiin liittyvän rikostutkinnan tukemiseen, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen. Siten henkilötietojen suojan rajoittaminen olisi vähäistä.

Ehdotus vaikuttaisi viranomaisten mahdollisuuteen tunnistaa, jäljittää ja jäädyttää rikoshyötyä ja rikoksentekovälineitä. Ehdotuksella on tältä osin liittymäkohtia myös parhaillaan käynnissä olevaan komission julkiseen kuulemiseen, joka koskee rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun direktiivin 2014/42/EU (ns. konfiskaatioidirektiivi) ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämisessä ja tunnistamisessa annetun neuvoston päätöksen 2007/845/YOS (ns. rikoshyötypäätös) tarkistamista. Suomen vastauksesta julkiseen kuulemiseen on annettu E-kirje E 94/2021 vp. Lakivaliokunta totesi E-kirjeestä antamassaan lausunnossa muun ohella, että EU:n menettämisseuraamuksiin liittyvä lainsäädäntö muodostaa melko monimutkaisen kokonaisuuden. Valiokunta katsoi, että mikäli asiaa koskevaa unionioikeudellista lainsäädäntöä lähdetään uudistamaan, on perusteltua kiinnittää huomiota myös asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen kokonaisuuteen sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta (LaVL 13/2021 vp, s. 6).

Valtioneuvosto katsoo, että lakivaliokunnan edellä mainitut näkökohdat on perusteltua ottaa huomioon myös rahoitustietodirektiivin muuttamista koskevissa neuvotteluissa, ja vastaavasti konfiskaatiodirektiivin ja rikoshyötypäätöksen tarkistamisessa on otettava huomioon rahoitustietodirektiivin muutosehdotus. Valtioneuvosto pitää E-kirjeestä 94/2021 ilmenevin tavoin siinänsä perusteltuna sitä, että rikoshyödyn tosiasiallista takaisinsaamista pyritään tehostamaan muun ohella kiinnittämällä huomiota viranomaisyhteistyön toimivuuteen ja siihen, että rikoshyötyä pystytään tehokkaasti jäljittämään. Huomion kiinnittämistä siihen, että rikoshyötyä saadaan tehokkaasti tunnistettua ja jäljitettyä jo esitutkintavaiheessa, voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavampana kuin uutta EU-tason rikosoikeudellista sääntelyä, jonka tulee lakivaliokunnan lausunnossakin todetusti olla viimesijainen sääntelyn muoto.

On tärkeää varmistua siitä, että sääntely noudattaa EU:n tietosuojasääntelyä ja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena komission aikomusta pyytää Euroopan tietosuojavaltuutetulta lausuntoa sen varmistamiseksi, että ehdotus on yhteensopiva tietosuojaan liittyvien vaatimusten kanssa.