

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana

(Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/06)

1. Johdanto

1.1 Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen

1. Komissio hyväksyi 5 päivänä helmikuuta 2013 kaksi ehdotusta: ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ⁽¹⁾ (jäljempänä 'direktiiviehdotus') ja ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana ⁽²⁾ (jäljempänä 'asetusehdotus'), jäljempänä yhdessä 'ehdotukset'. Ehdotukset toimitettiin 12 päivänä helmikuuta 2013 Euroopan tietosuojavaltuutetulle lausunnon antamista varten.

2. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siitä, että komissio on pyytänyt häneltä lausuntoa ja että ehdotusten johdanto-osiin on sisällytetty viittaus Euroopan tietosuojavaltuutetun kuulemiseen.

3. Euroopan tietosuojavaltuutetulle annettiin tilaisuus esittää komissiolle epävirallisia huomautuksia ennen ehdotusten hyväksymistä. Jotkin näistä huomautuksista on otettu huomioon ehdotuksissa.

1.2 Ehdotusten tavoitteet ja soveltamisala

4. Rahanpesulla tarkoitetaan yleisesti ottaen rikoshyödyn muuntamista näennäisesti lailliseksi tuloiksi käyttämällä tavallisesti rahoitusjärjestelmää ⁽³⁾. Se tapahtuu peittämällä varojen todellinen alkuperä, muuntamalla varat toiseen muotoon tai siirtämällä ne paikkaan, jossa ne eivät herätä yhtä paljon huomiota. Terrorismin rahoituksella tarkoitetaan varojen antamista tai keräämistä eri tavoin suoraan tai välillisesti, kun sen tarkoituksena on tai kun se tapahtuu tietoisena siitä, että varat käytetään terrorismirikosten rahoitukseen ⁽⁴⁾.

5. EU:ssa on jo vuodesta 1991 alkaen annettu lainsäädäntöä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi. Näitä rikoksia pidetään uhkana rahoitusalan eheydelle ja vakaudelle ja yleensäkin sisämarkkinoiden toiminnalle. Ehdotusten oikeusperustana on SEUT-sopimuksen 114 artikla.

6. Rahanpesun estämiseksi annetut EU:n säännökset perustuvat pitkälti rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) ⁽⁵⁾ vahvistamiin normeihin. Ehdotusten tavoitteena on saattaa FATF:n helmikuussa 2012 hyväksymät tarkistetut kansainväliset normit osaksi EU:n lainsäädäntöä. Nykyinen, ns. kolmas rahanpesudirektiivi ⁽⁶⁾ on ollut voimassa vuodesta 2005. Siinä vahvistetaan rahanpesun vastaiset EU:n lainsäädäntöpuitteet FATF:n kansainvälisten normien pohjalta.

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ Ks. direktiiviehdotuksen 1 artiklan 2 kohta.

⁽⁴⁾ Ks. direktiiviehdotuksen 1 artiklan 4 kohta.

⁽⁵⁾ FATF laatii kansainvälisiä normeja rahanpesun, terrorismin rahoituksen ja (äskettäin) joukkotuhousoseiden leviämisen rahoituksen estämistä koskeville toimenpiteille. Se on hallitustenvälinen elin, jossa on 36 jäsentä yli 180 maasta. Euroopan komissio on yksi FATF:n perustajajäsenistä. EU:n jäsenvaltioista 15 on suoraan FATF:n jäseniä.

⁽⁶⁾ Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26 päivänä lokakuuta 2005 annettu direktiivi 2005/60/EY.

7. Kolmatta rahanpesudirektiiviä sovelletaan rahoitusalan toimijoihin (luottolaitokset, finanssilaitokset) ja tiettyihin ammatinharjoittajiin, kuten lakimiehiin, notaareihin, kirjanpitäjiin, kiinteistöväälittäjiin, kasinopitäjiin ja yrityspalvelujen tuottajiin. Sen soveltamisalaa kuuluvat myös kaikki tavarakauppaa käyvät toimijat, jos niille suoritettu käteismaksu on vähintään 15 000 EUR. Kaikkia näitä toimijoita pidetään "ilmoitusvelvollisina". Direktiivin mukaan ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus tunnistaa asiakas ja todellinen omistaja ja edunsaaja ja todentaa tämän henkilöllisyys (ns. asiakkaan tuntemisvelvollisuus) sekä seurata asiakkaiden liiketoimia. Lisäksi direktiivissä velvoitetaan ilmoittamaan rahanpesua tai terrorismin rahoitusta koskevista epäilyistä rahanpesun selvittelykeskukselle sekä asetetaan muita tähän liittyviä velvollisuuksia. Direktiivissä säädetään myös joistakin lisävaatimuksista ja suojatoimenpiteistä (kuten velvollisuus toteuttaa tehostettuja asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä), joita sovelletaan suuririskisemmissä tilanteissa.

8. Direktiiviehdotuksella laajennetaan nykyisen lainsäädännön soveltamisalaa ja lujitetaan näitä velvollisuuksia esimerkiksi sisällyttämällä ilmoitusvelvollisiin rahapelipalvelujen tarjoajat ja tavarakauppaa käyvät henkilöt, joiden tapauksessa kynnyisarvo on 7 500 EUR, laajentamalla todellisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen saatavuutta, tiukentamalla "poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden" kohtelua koskevia vaatimuksia sekä säädetään poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden perheenjäsenten ja läheisten yhtiökumppaneiden tarkastamista koskevista vaatimuksista. Rahanpesun esirikosten⁽¹⁾ luetteloa laajennetaan lisäämällä siihen välittömiin ja välillisiin veroihin liittyvät verorikokset.

9. Ehdotetulla asetuksella korvataan maksajaa koskevien tietojen toimittamisesta varainsiirtojen mukana annettu asetus (EY) N:o 1781/2006 (jäljempänä 'varainsiirtoasetus'), jonka tavoitteena on parantaa maksujen jäljitettävyyttä. Varainsiirtoasetuksella täydennetään muita rahanpesua estäviä toimenpiteitä varmistamalla, että varainsiirtojen maksajaa koskevat perustiedot ovat välittömästi toimivaltaisten lainvalvonta- ja/tai syyttäjäviranomaisten saatavilla, jotta nämä voivat hyödyntää tietoja terroristien ja muiden rikollisten paljastamisessa, tutkimisessa ja syytteenpanossa sekä terroristien varojen jäljittämässä.

4. Päätelmät

98. Euroopan tietosuojavaltuutettu tunnustaa, että rahanpesua ehkäisevällä politiikalla on tärkeä merkitys jäsenvaltioiden talous- ja finanssimaineelle. Hän kuitenkin korostaa, että vaikka maksujen alkuperän, talletusten ja siirtojen läpinäkyvyyden parantaminen terrorismin ja rahanpesun torjumiseksi onkin sinänsä oikeutettu tavoite, siihen pyrittäessä on varmistettava, että tietosuojavaatimuksia noudatetaan.

99. Ehdotuksiin olisi tehtävä seuraavat parannukset:

— kumpaankin ehdotukseen olisi sisällytettävä nimenomainen viittaus sovellettavaan EU:n tietosuojalainsäädäntöön erillisellä aineellisella säännöksellä, jossa mainitaan erityisesti direktiivi 95/46/EY, direktiivin 95/46/EY kansalliset täytäntöönpanosäännökset sekä asetus (EY) N:o 45/2001 siltä osin kuin on kyse henkilötietojen käsittelystä EU:n toimielimissä ja elimissä. Kyseisessä säännöksessä olisi myös selvästi täsmennettävä, etteivät ehdotukset rajoita asiaa koskevien tietosuojalakien soveltamista. Viittaus 27 päivänä marraskuuta 2008 annetun neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS johdanto-osan 33 kappaleeseen olisi poistettava;

— direktiiviehdotukseen olisi lisättävä "toimivaltaisten viranomaisten" ja "rahanpesun selvittelykeskuksen" määritelmät. Määritelmässä pitäisi tehdä selväksi, ettei direktiivin "toimivaltaisilla viranomaisilla" tarkoiteta puitepäätöksen 2008/977/YOS 2 artiklan h alakohdassa mainittuja toimivaltaisia viranomaisia;

— johdanto-osan 32 kappaleessa olisi täsmennettävä, että henkilötietojen käsittelyn oikeudellinen peruste on se, että käsittely on tarpeen ilmoitusvelvollisten, toimivaltaisten viranomaisten ja rahanpesun selvittelykeskusten laillisen velvoitteen noudattamiseksi (direktiivin 95/46/EY 7 artiklan c alakohta);

— olisi muistutettava, että käsittelyn ainoana tarkoituksena saa olla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja ettei tietoja saa käsitellä edelleen direktiivin vastaisiin tarkoituksiin;

⁽¹⁾ Esirikoksella tarkoitetaan rikosta, josta saatava hyöty käytetään uusien rikosten rahoittamiseen: rahanpesun esirikoksia voivat olla esimerkiksi petokset, lahjonta, huumekauppa ja muut vakavat rikokset.

- direktiiviehdotuksen johdanto-osan 31 kappaleessa ja asetusehdotuksen johdanto-osan 7 kappaleessa mainittu nimenomainen velvoite kieltää henkilötietojen käsittely kaupallisiin tarkoituksiin olisi sisällytettävä johonkin aineelliseen säännökseen;
- ehdotuksen johdanto-osaan olisi lisättävä erillinen kappale, jossa täsmennetään, että veronkierron torjuntaan viitataan ainoastaan rahanpesun esirikoksena;
- kansainvälisten siirtojen osalta ehdotukseen olisi lisättävä erityinen aineellinen säännös, jossa määritetään ryhmän sisäisille siirroille/maksupalveluntarjoajien välisille siirroille asianmukainen direktiivin 95/46/EY 26 artiklan sanamuotoa ja tulkintaa vastaava oikeusperusta, kuten EU:n tietosuojaviranomaisista koostuva 29 artiklan mukainen työryhmä kannattaa. Tietosuojavaltuutettu suosittelee arvioimaan uudelleen, onko ehdotuksessa edellytetty henkilötietojen ja arkaluonteisten tietojen massasiirto EU:n ulkopuolisiin maihin oikeasuhteista rahanpesun/terrorismin rahoittamisen estämisen tavoitteeseen nähden ja harkitsemaan oikeasuhteisempaa lähestymistapaa;
- seuraamusten julkaisemisen osalta tietosuojavaltuutettu suosittelee arvioimaan yleiselle julkistamisvelvoitteelle muita, vähemmän yksityisyyttä loukkaavia vaihtoehtoja ja joka tapauksessa täsmentämään direktiiviehdotuksessa
 - julkistamisen tarkoitus, jos velvoite säilytetään
 - julkistettavat henkilötiedot
 - että rekisteröidyille ilmoitetaan ennakolta päätöksen julkistamisesta ja heille taataan oikeus valittaa päätöksestä ennen sen julkistamista
 - että rekisteröidyillä on direktiivin 95/46/EY 14 artiklan mukaan oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, jos vastustus on perusteltua
 - lisärajoituksista tietojen julkistamiselle verkossa;
- ehdotukseen olisi lisättävä jäsenvaltioita velvoittava aineellinen säännös, jossa täsmennetään, kuinka kauan tietoja saa enintään säilyttää, sekä säilytysaikaa koskevia tarkennuksia.

100. Tietosuojavaltuutettu suosittelee direktiiviehdotuksen osalta seuraavaa:

- muistutetaan ehdotukseen lisättävällä erityisellä säännöksellä periaatteesta, jonka mukaan rekisteröidyille on ilmoitettava heidän henkilötietojensa käsittelystä (direktiivin 95/46/EY 10 ja 11 artiklan mukaisesti), ja täsmennetään, ketkä vastaavat rekisteröityjen tiedoista;
- noudatetaan rekisteröityjen oikeuksia rajoittaessa suhteellisuusperiaatetta ja lisätään ehdotukseen erityinen säännös, jossa määritetään, millä edellytyksillä rekisteröityjen oikeuksia voidaan rajoittaa;
- mainitaan ehdotuksessa selvästi, liittyykö nimetyn viranomaisen ja ilmoitusvelvollisten toteuttamiin riskinarviointeihin henkilötietojen käsittelyä. Jos liittyy, ehdotuksessa olisi edellytettävä tarvittavien tietosuojatakeiden käyttöönottoa;
- lisätään ehdotukseen täsmällinen luettelo tiedoista, jotka otetaan ja joita ei oteta huomioon asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden soveltamisessa. Täsmennetään, onko tähän tarkoitukseen kerättävä direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Jos arkaluonteisten tietojen käsittely on tässä yhteydessä tarpeen, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että käsittely tapahtuu julkisen viranomaisen valvonnassa ja että kansallisessa lainsäädännössä säädetään sitä varten erityisistä tarpeellisista suojatoimista;
- muutetaan 21 artiklaa rajaamalla selkeästi tilanteet, joissa riskit ovat niin suuret, että ne oikeuttavat tehostamaan asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia toimenpiteitä, ja säätämällä menettelyllisistä takeista väärinkäytöksiä vastaan;
- muutetaan 42 artiklaa lisäämällä siihen viittaus salassapitovelvollisuuteen, jota kaikkien asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeviin menettelyihin osallistuvien työntekijöiden olisi noudatettava;
- luetellaan aineellisessa säännöksessä todellisista omistajista ja edunsaajista kerättävien tunnistetietojen tyypit, jotka on kerättävä myös niissä tapauksissa, joissa ei ole kyse huolto-omaisuudesta (trust).

101. Asetusehdotuksen osalta tietosuojavaltuutettu suosittelee seuraavaa:

- ei käytetä viitetietona kansallista henkilötunnusta, ainakaan ilman erityisrajoituksia ja/tai suojatoimia, vaan käytetään sen sijaan tapahtumatunnusta;

- muistutetaan, miten tärkeää rahanpesun torjuntaan liittyvissä menettelyissä on noudattaa direktiivin 95/46/EY 6 artiklan d alakohdassa tarkoitettua henkilötietojen täsmällisyyden periaatetta;
- lisätään säännös, jonka mukaan ”tiedot saavat olla ainoastaan valtuutettujen henkilöiden tai henkilöryhmien saatavilla”;
- lisätään säännös, jonka mukaan maksajan ja maksunsaajan henkilötietoja käsittelevien työntekijöiden on noudatettava salassapito- ja tietosuojavelvoitteita;
- täsmennetään 15 artiklassa, etteivät tallennetut tiedot saa olla sellaisten muiden ulkopuolisten viranomaisten tai osapuolten saatavilla, joiden etua rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta ei koske;
- täydennetään 21 artiklaa täsmentämällä, mille viranomaiselle asetuksen rikkomisesta ilmoitetaan, ja velvoittamalla jäsenvaltiot toteuttamaan tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi vahingossa tapahtuvalta tai laittomalta tuhoamiselta, vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, muuttamiselta ja luvattomalta luovuttamiselta.

Tehty Brysselissä 4 päivänä heinäkuuta 2013.

Giovanni BUTTARELLI
Euroopan apulaistietosuojavaltuutettu
