

Tuomas Ojanen
8.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 167/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja laki virtuaalivaluutan tarjoajista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia.

Esityksen mukaan ehdotetuilla uudistuksilla pantaisiin ”pääosin” (ks. esim. s. 1) täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (ns. neljäs rahanpesudirektiivi), joka olisi tullut saattaa jäsenvaltioissa kansallisesti voimaan viimeistään 26.6.2017.

Nähdäkseni ehdotetussa sääntelyssä on eräiltä osin kysymys kuitenkin muusta kuin direktiivin valtiosisäisestä täytäntöönpanosta. Esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle ehdotettu oikeus tietojensaantiin tiedonhakupäätöskäytännöstä (1. lakiehdotuksen 3 §) ei liity direktiivin täytäntöönpanoon, vaan se olisi kansallisen päätösvallan ja edelleen kansallisen lainsäätäjän harkintavallan piiriin kuuluva asia. Esityksen vaikutusarviointijakson mukaan ”Kansaneläkelaitokselle tiliotteiden sähköinen saanti tehostaisi viranomaisen toimintaa, mikä voisi johtaa myös nopeampiin tukipäätöksiin”, millä ei ole tekemistä direktiivin 1 artiklassa määritellyn perustarkoituksen kanssa, so. että direktiivillä ”pyritään estämään unionin rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.”

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on toistuvasti todettu, että valiokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, ks. myös PeVL 2/2017 vp). Valiokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, ks. myös PeVL 44/2016 vp, PeVL 51/2014 vp ja niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä tämä on edellyttänyt, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 14/2018 vp).

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on sinänsä varsin seikkaperäisesti eritelty direktiivin sisältöä (ks. jakso 2.2.1), samoin kuin niitä direktiivin säännöksiä, jotka *eivät* edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön (ks. jakso 3.4). Nähdäkseni olisi kuitenkin syytä edellyttää tämääntyyppisiltä EU-säädösten valtiosisäistä implementointia

tarkoittavilta esityksiltä, että niihin sisältyy tarkempi selostus siitä, miltä osin ehdotettava sääntely *ei* liity direktiivin täytäntöönpanoon. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tästä, etenkin kun EU-oikeudelliset vaatimukset, unionin perusoikeuskirja mukaan lukien, velvoittavat jäsenvaltiota ja edelleen kansallista lainsäätäjää vain EU-oikeuden soveltamisalalla, mikä vaatimus täyttyy juuri direktiivin täytäntöönpanotilanteissa. Lisäksi valiokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa kansallista liikkumavaraa koskevan selvityksen puutteesta esityksessä.

Arvio

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s.104-110) on tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ehdotetun sääntelyn suhteesta yksityisyyden suojan, elinkeinonharjoittamisen vapauden, oikeusturvan, perustuslain 80 §:n ja 81.1 §:n kannalta. Lisäksi Tullille esitettävää toimivaltaa määrätä rikesakko on arvioitu hallinnollisia seuraamuksia koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta.

Yhtenä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on, että voimassa oleva rahanpesulainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 1/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2008 vp, PeVL 30/1997 vp ja PeVL 58/2002 vp).

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin voidaan pääosin yhtyä. On kuitenkin syytä huomauttaa tarpeesta arvioida ehdotettua sääntelyä viranomaisten tietojensaantioikeudesta myös asianajosalaisuuden suojan kannalta, joka kiinnittyy perustuslain 21 §:n 2 momenttiin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan (ks. PeVL 15/2014 vp ja PeVL 28/2008 vp). Asianajosalaisuuden suoja perusoikeutena on tunnustettu myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. esim. unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomio asiassa C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals Ltd ja Akros Chemicals Ltd vastaan Euroopan komissio, 14.9.2010).

Direktiivin johdanto-osan 9 kohdassa on käsitelty lakimiesammattien harjoittajien kuulumista direktiivin soveltamisalaan ja siihen liittyviä rajoituksia seuraavasti: " Jäsenvaltioiden määrittelemien lakimiesammattien harjoittajien olisi kuuluttava tämän direktiivin soveltamisalaan heidän hoitaessaan rahoitus- tai yritystoimintaan liittyviä liiketoimia, myös heidän antaessaan veroneuvontaa, mihin liittyy suurin riski siitä, että mainittujen lakimiesammattien harjoittajien palveluja käytetään väärin rikollisen toiminnan tuottaman hyödyn pesemiseksi tai terrorismin rahoittamiseksi. Ilmoitusvelvollisuudesta olisi kuitenkin poikettava sellaisten tietojen osalta, jotka on saatu ennen oikeuskäsittelyä, sen aikana tai sen jälkeen taikka selvitettyä asiakkaan oikeudellista asemaa. Tämän vuoksi lainopillisen neuvonnan olisi edelleen kuuluttava salassapitovelvollisuuden piiriin, paitsi jos lakimiesammattien harjoittaja osallistuu rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen, lainopillista neuvontaa annetaan rahanpesua tai terrorismin rahoittamista varten tai lakimiesammattien harjoittaja tietää, että hänen asiakkaansa hakee lainopillista neuvontaa rahanpesua tai terrorismin rahoittamista varten." (alleviivaus – TO).

Näin ollen myös direktiivin mukaisena lähtökohtana on, että lainopillinen neuvonta kuuluu salassapitovelvollisuuden piiriin ja vastaavasti jää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Nähdäkseni säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin näkemyksiin voidaan pääosin yhtyä. Seuraavassa esitän muutamia yksityiskohtaisempia huomioita ehdotetusta sääntelystä, samoin kuin huomion pankkisalaisuudesta yksityiselämän suojan kannalta.

Pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta

Kuten esityksen säätämisyjärjestysjaksossa tuodaan esiin, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on aiemmin katsottu, että pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot eivät kosketa yksityiselämän ydinaluetta. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota tietojenantovelvollisuuden edellytyksiin, asian tai tietojen merkityksellisyyteen ja asiakkaalle etukäteen annettaviin tietoihin (ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 4, PeVL 7/2000 vp, s. 4).

Nähdäkseni valiokunnan aiempi linjaus pankkisalaisuudesta yksityiselämän kannalta on liian kategorinen, etenkin kun samalla huomioidaan yksityiselämän suojaan osittain sisältyvä henkilötietojen suoja. Vaikka pankkitilitiedot itsessään eivät olisi arkaluontoisia henkilötietoja, niistä saattaa ilmetä sellaisia erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta. Esimerkiksi sellaisesta tilitiedosta kuin lähtevien maksujen vastaanottajan nimestä voi käydä ilmi ammattiliiton jäsenyys tai uskonnollinen vakaumus taikka poliittinen mielipide, joita koskevien tietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty EU:n yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa.

Toinen asia on, että tarkoitus estää rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ovat sellaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joiden perusteella tällaisiakin tietojen esiin tuovien tilitietojen käsittely voi olla tarpeen. Direktiivin 43 artiklan mukaan ”direktiivin mukaista henkilötietojen käsittelyä 1 artiklassa tarkoitetun rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi pidetään direktiivin 95/46/EY mukaisena yleistä etua koskevana asiana.”

3 § Oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

Lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan oikeutta saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä myös sellaisille viranomaisille, joiden tehtävien suorittamisella ei sinänsä ole suoranaista tekemistä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen kanssa. Esimerkiksi 7 kohdassa esitetään tietojensaantioikeutta Kansaneläkelaitokselle sen toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanoa ja käsittelyä varten jo hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Nähdäkseni muun muassa tältä osin lakiehdotuksissa ei ole kysymys direktiivin täytäntöönpanosta.

Muutoinkin 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan tietojensaantioikeutta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä viranomaisille tarkoituksiin, jotka eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti toistensa kanssa yhteismitallisia, mikä ei ole aivan ongelmatonta perustuslain kannalta. Kaikkien viranomaisten tietojensaantioikeutta rajoittaa kuitenkin vaatimus siitä, että tiedonsaanti on välttämätöntä pykälässä yksilöityjen viranomaisten tehtävien suorittamiseksi, mitä suorittamista sääntelevät yksityiskohtaisemmin kutakin viranomaista koskevat erityislait. Näin ajatellen ehdotetulle sääntelylle ei ole estettä perustuslain kannalta.

On kuitenkin huomautettava, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on jo aiemmin säädetty Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten välttämättömiä tietoja rahalaitoksilta (ks. PeVL 14/2002 vp). Nyt ehdotettu sääntely eroaa kuitenkin aiemmasta sääntelystä siinä, että aiemmin Kansaneläkelaitoksen tiedonsaannin edellytyksenä on ollut, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada muutoin ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta (ks. PeVL 14/2002 vp). Nähdäkseni olisi syytä harkita esityksessä ehdotetun sääntelyn täydentämistä Kansaneläkelaitoksen – ja mahdollisesti joidenkin muidenkin 3 §:ssä yksilöityjen viranomaisten osalta – vastaavanlaisella edellytyksellä, varsinkin kun edellytys tuo esiin sitä lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa tiedonsaantioikeudelle asetetun välttämättömyysvaatimuksen ulottuvuutta, jonka mukaan tiedonsaantioikeus on sallittu vain, jos riittävää tiedonsaanti ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi vähintään huomauttaa näistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiinkin kuuluvien välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten huomioimisesta 1. lakiehdotuksen 3 §:n soveltamisessa.

12-14 § Rikemaksu, rikemaksun määräämättä jättäminen ja rikemaksun määrämisoikeuden vanhentuminen

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan Tulli määräisi rikemaksun sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo velvollisuuden toimittaa Tullille 6 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettuja tietoja. Rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika. Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Rikemaksun määräämättä jättämisestä ja vanhentumisesta säädettäisiin 13-14 §:ssä

Ehdotettu sääntely 12-14 §:ssä antaa Tullille laajan harkintavallan rikemaksun määräämisessä, sen suuruus mukaan lukien, mikä korostaa määräämismenettelyn asianmukaisuudelle, samoin kuin rikemaksusta päättävän elimen tms. asiantuntemukselle, riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle asetettavia vaatimuksia.

Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei ilmene tarkemmin, millainen rikesakon määräämisessä noudatettava menettely ja miten siitä päätettäisiin Tullissa. Säättämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 3.3 Oikeusturva on käsitelty oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä vain rekisteröidyn oikeusturvan kannalta.

Koska kysymys on Tullista, so. hallintoviranomaisesta, asian käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon takeita, joita perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan ovat muun muassa käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Nämä hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain mukaan lailla. Käytännössä rikesakon määräämiseen ymmärtäkseni sovellettaisiin hallintolakia. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi ennen lausunnon antamista syytä varmistaa,

millaisessa menettelyssä rikesakosta päätetään ja kenen toimesta sekä tarvittaessa arvioida selvityksen valossa sääntelyn kehittämistarpeita perustuslain 21 §:n kannalta.

Asianajosalaisuuden suoja

1. Lakiehdotuksen 4 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että asianajajan asiakasvaratilien yhteyteen on merkittävä nimenomainen tieto siitä, että pankki- tai maksutili on asianajajan asiakasvarojen tili, jota koskee asianajajan salassapitovelvollisuus. Vastaavanlainen säännös sisältyisi 6 §:n 4 momenttiin sekä 3. lakiehdotuksen 9 luvun 3 §:ään.

Nähdäkseni on ongelmallista, että ehdotettu sääntely on rajoitettu koskemaan vain asianajajan salassapitovelvollisuutta. Säännöstä olisi syytä muuttaa niin, että se kattaisi myös muut oikeudenkäyntiasiamiehet. Vähintään perustuslakivaliokunnan lausunnossa pitäisi huomauttaa lainsoveltamista ohjaavana lausumana siitä, että valiokunta pitää tällaista oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia sekä asianajajia koskevaa tiedonsaantirajoitusta perustuslain 21 §:n 2 momenttiin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan kiinnittyvän oikeuden neuvotella luottamuksellisesti oikeusavustajansa kanssa kannalta merkityksellisenä (ks. esim. PeVL 15/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä rahanpesulaissa on huomioitu asianajosalaisuuden suoja säätämällä lain 3 §:ssä, ettei lakia muun ohella sovelleta ”toiminnassa, joka koskee oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamista. Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtävänä tässä laissa pidetään varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellista neuvontaa, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.”

Viittaaan myös edellä direktiivin johdanto-osan 9 kohdasta esittämääni.

Valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö sekä tietojenvaihto

Rahanpesulain 9 luvun 3 §:ään ehdotettaisiin aivan uutena yhteistyön muotona kansainvälisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisten ja asianajajayhdistyksen olisi toimittava yhteistyössä sellaisten toisten ETA-valtioiden ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaisten ja muiden tahojen kanssa, jotka hoitavat tätä lakia vastaavia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvontatehtäviä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn voimassa olevaan lakiin ei sisälly vastaavanlaisia säännöksiä kansainvälisestä yhteistyöstä.

Edelleen 3 §:n 4 momentissa säädettäisiin tyhjentävästi edellytyksistä, joiden täyttyessä valvontaviranomainen ja asianajajayhdistys voisivat kieltäytyä valvontayhteistyöstä toisten ETA-valtioiden valvontaviranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Sitä vastoin

pykälässä *ei* säädettäisi yhteistyöstä kieltäytymisestä Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Pykälän perustelujen mukaan ”(k)ieltäytymisperusteet Euroopan talousalueen ulkopuolisiin valtioihin olisivat laajemmat kuin mitä tässä momentissa ehdotetaan säädettäväksi.” Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitä nämä laajemmat kieltäytymisperusteet kenties olisivat.

On selvää, että perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kattaa myös valvontaviranomaisen yhteistyön toisten ETA-valtioiden ja ETA-alueen ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tästä. Lisäksi olisi syytä harkita yhteistyötä ETA-alueen ulkopuolisten valtioiden valvontaviranomaisten ja muiden tahojen kanssa koskevan sääntelyn täydentämistä säännöksillä, jotka edellyttävät, että ETA-alueen ulkopuolisessa valtiossa varmistetaan riittävä tietosuojan taso ja että yhteistyötä rajaa vaatimus oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ETA-alueen ulkopuolisessa valtiossa.

Helsingissä 8. päivänä marraskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki