

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Kuulemis- ja lausuntopyyntöne 25.10.2018

ASIA: HE 167/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Aluksi

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. Pääosin ehdotetuilla uudistuksilla pantaisiin täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Esityksen tavoitteena on edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä.

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) uudistaa 7.8.2018 antamansa lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja tuo esille hallituksen esityksestä erityisesti seuraavat epäkohdat:

1. Hallituksen esitys nyky muodossaan ei riitä turvaamaan asianajajan asiakasvaratilijä koskevaa asianajosalaisuutta.
2. Kansaneläkelaitos ei ole rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitettu viranomainen. Sen vuoksi Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada tietoja pankki- ja maksutileistä tulee säätää erillislaeissa eikä tämän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.
Kansaneläkelaitoksella ei tällä hetkellä ole lainmukaista oikeutta saada luotto- tai maksulaitokselta pankkisalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Luottolaitos voisi laakiehdotuksen mukaan luovuttaa Kansaneläkelaitokselle muista viranomaisista poiketen pankkisalaisuuden alaisia tietoja ilman pankin asiakkaan nimenomaista suostumusta tai erityislaissa annettua valtuutusta, mikä ei voi olla hyväksyttävää.
3. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta tehtyjen kyselyiden lainmukaisuuden valvonta ei saa perustua ainoastaan asianomaisen viranomaisen tietosuojavastaavan suorittamaan jälkikäteiseen lokitietojen tarkistamiseen. Lailla on lisäksi varmistettava, että kyselyn kohteena olleella henkilöllä on mahdollisuus tarkastaa

keskitetystä lokirekisteristä, kenelle hänen tietojaan on luovutettu ja luovutuksen peruste.

Asianajajan asiakasvaratilit ja asianajajayhdistyksen vuosikertomus

Hallituksen esitykseen on lisätty asianajajan asiakasvaratilejä koskeva säännösehdotus, jonka mukaan pankki- ja maksutilejä ylläpitävien toimijoiden olisi merkittävä tilit teknisesti siten, että niiden nimestä tai muusta yksilöintitiedosta käy selvästi ilmi, että kyseessä on asianajajan asiakasvaratili. Säännöksen tarkoituksena on ennalta estää tilanne, jossa asianajajan asiakasvaratilitä luovutetaan sähköisen järjestelmän kautta tietoa ilman oikeusperustaa.

Viranomaisten tietojensaantia asianajajan asiakasvaratileistä rajoittaa asianajajan salassapito- ja todistamiskiellovelvollisuus, josta on säädetty asianajajalain 5 c §:ssä, OK 17 luvun 13 ja 9 §:ssä, esitutkintalain 7 luvun 8 §:ssä sekä pakkokeinolain 7 luvun 3 §:ssä.

Asianajajan asiakasvaratilejä koskeva säännösehdotus tilien teknisestä merkitsemisestä asianajajan asiakasvaratileiksi on sinänsä hyvä, mutta se ei riitä turvaamaan asianajosalaisuutta ja esimerkiksi asianajajan toimeksiantoon liittyvää sisäpiiritietoa, jota ei ole julkistettu tai joka muuten ei ole ollut markkinoilla saatavilla. On muistettava, että asianajajan asiakasvaratilejä koskevien tietojen luovuttaminen edellyttää tuomioistuinta haettavaa lupaa. Salassapitovelvollisuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa Asianajajaliitto vaatii, että asianajajan asiakasvaratilien tietojen hakeminen teknisesti estetään sekä tiedonhakupöytäkirjan että rekisterin kautta ja että asiakasvaratilejä koskevat tiedustelut tulee esittää joko suoraan asianajajalle tai Asianajajaliitolle.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan lakiehdotukseen on lisätty säännös asianajajayhdistyksen vuosikertomuksesta. Kyseistä velvoitetta koskevasta säännöksestä (7 luvun 1 a §) ja lain voimaantuloa koskevista säännöksistä puuttuu vuosikertomuksen julkaisemisen määräaika. Lakiehdotuksesta ei myöskään ilmene, koskeeko vuosikertomuksen laatimisvelvollisuus lain voimaantuloa edeltävänä vuonna suoritettuja valvontatoimenpiteitä.

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus

Luottolaitoslain 15 luvun 14 §:n 2 momentin mukaan luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on velvollisuus antaa pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja syyttäjä- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus saada sellaisia tietoja. Toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaannin oikeusperustasta säädetään erillislaeissa.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa toimivaltaisten viranomaisten tietojensaannin oikeusperustaa, mutta siinä ollaan kuitenkin antamassa Kansaneläkelaitokselle laajat tiedonsaantioikeudet jo hakemuksen käsittelyvaiheessa henkilön tai perheen perustoimeentulotuen tarpeen selvittämiseksi, toimeentulotuen myöntämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä Kansaneläkelaitokselle annettujen tietojen tarkistamista varten. Kansaneläkelaitoksen olisi ehdotuksen mukaan *jälkikäteen* ilmoitettava asiakkaalleen, jos se on hakenut asiakkaan pankki- ja maksutilien tietoja päätöksentekoa varten.

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään mm. *laissa toimeentulotuesta (1412/1997)*. Lain 17 §:n mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kansaneläkelaitokselle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Tarkkaa määritelmää edellä mainituista välttämättömistä tiedoista ei ole lain tasolla säädetty eikä hallituksen esityksen perusteluissa kerrota, mitä kyseiset välttämättömät tiedot voivat olla.

Kansaneläkelaitoksen 4.4.2017 päivitettyjen sisäisten ohjeiden 1.6.4.1 kappaleessa tarkennetaan, että perustoimeentulohakemuksen tuloksetvityksiksi tarvitaan:

- hakijan ja puolison tiliotteet ensimmäisessä hakemuksessa kahdelta viimeiseltä kuukaudelta
- kopiot palkkalaskelmista kahdelta viimeiseltä kuukaudelta tai jatkohakemuksessa edeltävältä kuukaudelta
- yrittäjän tuloksetvitys siinä mainittuine liitteineen ja
- vero- tai ulosottoviranomaisen tosite veronpalautuksen ulosmittauksesta.

Eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 12 §:n 1 momentin mukaan asumistukea laskettaessa vuositulona otetaan huomioon hakijan ja hänen avio- tai avopuolisonsa jatkuvasti tai vuosittain toistuvasti saamat bruttotulot lukuun ottamatta joitakin lain 14 §:ssä tarkoitettuja etuoikeutettuja tuloja.

Vuosituloa laskettaessa omaisuutena otetaan huomioon asumistuen hakijan ja hänen avio- tai avopuolisonsa omistamat kiinteistöt, elinkeinotoiminnan ja maatalouden varat sekä osuudet yhtymien varoista, metsäomaisuus, julkisesti noteeratut osakkeet ja sijoitusrahasto-osuudet, vakuutus sijoitukset sekä talletukset, obligaatiot, joukkovelkakirjat ja muut vastaavat.

Asumistukihakemuksessa on ilmoitettava hakijan ja tämän avio- tai avopuolison henkilöllisyystiedot, tiedot muista asunnossa asuvista henkilöistä, asumismenot ja niiden määrittämiseksi tarvittavat tiedot, tiedot hakijan ja tämän avio- tai avopuolison tuloista ja omaisuudesta sekä tieto hakijan ja tämän avio- tai avopuolison jatkuvan laitoshoidon alkamisesta ja päättymisestä.

Asumistuen hakijan ja saajan on annettava Kansaneläkelaitokselle myös muut hakemuksen ratkaisemiseksi ja asumistuen maksamiseksi välttämättömät tiedot. Kansaneläkelaitos voi lain mukaan ratkaista asumistukea koskevan hakemuksen sillä käytettävissä olevien tietojen perusteella, jos hakija kieltäytyy antamasta hakemuksen ratkai-

semiseksi tarvittavia tietoja tai esittämästä selvitystä, joka häneltä voidaan kohtuudella vaatia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2002, s. 4 (Tietojen saaminen rahalaitoksilta) arvioinut pankkisalaisuuden suhdetta yksityiselämän suojaan. Lausunnossaan valiokunta on katsonut, että pankkisalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot eivät koske ta yksityiselämän ydinaluetta. Valiokunta on kuitenkin samassa yhteydessä lausunut, että *tietojensaannin edellytyksenä on, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada muutoin ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta*. Valiokunta on rinnastanut tiedonsaannin edellytykset sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:n 2 momenttiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2000 vp, s. 4/I ja PeVL 7a/2000 vp, s. 3/II). Kyseisen lain mukaan *tietopyyntö on tehtävä kirjallisesti ja hakijalle tai saajalle on annettava tieto ennen pyynnön esittämistä*.

Kansaneläkelaitoksen ehdotettu tietojensaantioikeus on ongelmallinen, sillä esityksessä ei ole yksilöity, mitä ja kenen pankkisalaisuuden alaisia tietoja Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus hakea tiedonhakupöytäkirjasta tai Tullin ylläpitämästä rekisteristä. Lakiehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi ilmoitettava *asiakkaalleen*, jos se on hakenut asiakkaan pankki- ja maksutilien tietoja päätöksentekoa varten. Jälkikäteisellä ilmoituksella ollaan korvaamassa asiakkaan nimenomainen valtuutus tietojen hakemiseen. Lakiehdotuksessa asiakkaalla tarkoitettaneen tuen hakijaa, mutta ei esimerkiksi tuen hakijan avio- tai avopuolisoa tai muuta perheenjäsentä. Näin ollen tuenhakijan perheenjäsen, jonka pankkisalaisuuden alaisia tietoja Kansaneläkelaitos olisi hakenut asiakkaansa tukihakemuksen käsittelyn yhteydessä, ei siten välttämättä saa tietää tietojensa luovuttamista Kansaneläkelaitokselle.

Pankki- ja maksutilikyselyiden lainmukaisuuden valvonta

Hallituksen esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevän 4.4-kohdan (s. 68) mukaan on tärkeää, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on tietoturvallinen ja tietosuojalainsäädännön mukainen, koska kyseessä on *niin sanotun pankkisalaisuuden* piiriin kuuluvien tietojen käsittelystä. Pankkisalaisuudesta on säädetty luottolaitoslaisa ja sen rikkomisesta on säädetty rangaistus, joten lakiehdotuksessa käytetty termi *niin sanottu pankkisalaisuus* on epäonnistunut ilmaisu luottolaitoslaissa salaisiksi säädettyistä tiedoista.

Hallituksen esityksestä voi päätellä, että eri viranomaiset tekisivät pankki- ja maksutilikyselyitä jopa useita satoja tuhansia vuosittain. Tietojen lainmukaisuuden valvonta ehdotetaan järjestettäväksi siten, että Tullin ja muiden toimivaltaisten viranomaisten nimeämät tietosuojavastaavat valvoisivat pankki- ja maksurekisteritietojen käyttöä. Viranomaisten omavalvonnalla on ehdotuksen mukaan tarkoitus vähentää riskiä yksittäisten virkamiesten tietojen väärinkäyttöihin.

On sanomattakin selvää, että jopa satojen tuhansien kyselyiden laillisuusvalvontaa on mahdotonta suorittaa jälkikäteen pelkästään viranomaisen nimeämän tietosuojavas-

taavan toimesta. Järjestelmän laillisuusvalvonta tulee toteuttaa siten, että pankki- ja maksutilijärjestelmään tehdyt kyselyt, jotka eivät liity viranomaisen käsittelyssä olevaan avoimeen asiaan, joko estetään teknisesti tai kyselyn tekeminen tuottaa järjestelmään hälytyksen.

Lisäksi jokaisella pankkiasiakkaalla tulisi olla mahdollisuus saada keskitetystä lokirekisteristä tiedot viranomaisen tekemästä kyselystä esimerkiksi asettamalla rekisteriin oma valvontapalvelu, jonka kautta kyselyn kohteena oleva henkilö saisi automaattisesti tiedon viranomaisen tekemästä kyselystä. Järjestelmässä voitaisiin huomioida myös lainsäädännössä asetetut rajoitteet henkilön tarkastusoikeudelle.

Lopuksi

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevassa lakiehdotuksessa on mitä suuremmassa määrin kysymys yksityisyyden suojasta. Viranomaiset voivat saada tietoonsa pankki- ja maksutilien tapahtumista henkilöön kohdistuvia arkaluonteisia tietoja, kuten esimerkiksi henkilön terveydentilaan tai ammattiliiton jäsenyyteen liittyviä tietoja. Sen vuoksi viranomaisten tiedonsaantioikeus henkilön pankkisalaisuuden ja yksityissuojan piiriin kuuluvista tiedoista ja niiden käyttötarkoituksesta tulee aina määritellä asianomaista viranomaista koskevassa erityislaissa, eikä tietojen luovutus saa perustua viranomaisen sisäisiin ohjeisiin tietojen tarpeellisuudesta.

Helsingissä 8. päivänä marraskuuta 2018

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Minna Melender
pääsihteeri

LAATIJAT

Pääsihteeri Minna Melender, Suomen Asianajajaliitto
Tarkastuslakimies Kristiina Sare, Suomen Asianajajaliitto