

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellisen arvion kohde

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, joka muodostuu tiedonhakujärjestelmästä ja rekisteristä. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. 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.

Hallituksen esitykseen sisältyy laajahkot säätämisyjärjestysperustelut, joissa selostettu lähinnä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauden ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan sisältöä. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu perustuslain 80 §:n alaan kuuluvien määräysenantovaltuuksien sekä hallinnollisia seuraamuksia koskevia valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia. Vaikka säätämisyjärjestysperustelut ovat sinänsä laajahkot, niissä käsitellään varsin vähän hallituksen esitykseen sisältyvien säännösehdoitusten suhdetta mainittuihin perustuslainkohtiin.

Hallituksen esityksen periaatteellisesti merkittävin valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy ennen muuta henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan. Esitykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan nimittäin säädettäväksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, joka muodostuu pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä ja pankki- ja maksutilirekisteristä. Tiedonhakujärjestelmä mahdollistaa henkilötietojen ja pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien varallisuustietojen luovuttamisen sähköisesti luottolaitoksilta laissa määriteltäville viranomaisille näiden lakisääteistä tehtävää varten.

Keskityn lausunnossani arvioimaan erityisesti tämän sääntelyn valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Esitän kuitenkin ensin huomion tavasta, jolla hallituksen esityksessä on selostettu kansallisen liikkumavaran alaa.

Kansallisen liikkumavaran ala

Sääntely liittyy kokonaisuuteen, jolla on hallituksen esityksen mukaan tarkoitus panna ”pääosin” täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Esitys jättää kuitenkin jossain määrin epäselväksi sen, missä määrin ehdotettu sääntely perustuu direktiiviin, miltä osin kyseinen direktiivi jättää kansallista liikkumavaraa, ja miltä osin kysymys on puhtaasti kansallisiin tarpeisiin perustuvasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on toisaalta tämän tyyppisessä sääntely-yhteydessä toistuvasti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 29/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Nyt tällaista selvitystä ei nähdäkseni ole tehty vaan hallituksen esityksessä kuvataan kootusta ikään kuin käänteisesti niitä direktiivin säännöksiä, jotka eivät edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisikin vaatia valtiovarainministeriötä toimittamaan vähintäänkin perusoikeuksien kannalta relevantin sääntelyn osalta erillisen selvityksen implementoitavan direktiivin edellyttämistä muutoksista kansalliseen sääntelyyn, direktiiviin sisältyvästä kansallisesta liikkumavarasta sekä sääntelystä, joka perustuu puhtaasti kansallisiin ratkaisuihin.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Hallituksen esitys

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 1 lakiehdotuksessa säädettäisiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, joka muodostuu pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä ja pankki- ja maksutilirekisteristä. Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä sekä tehostaa viranomaisten tiedustelujen oikeaa kohdentumista. Oikeus tietojensaantiin tiedonhakujärjestelmästä olisi 1 lakiehdotuksen 3 §:n nojalla Verohallinnolla, Tullilla, ulosottovirastolla, rahanpesulaissa tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja asianajajayhdistyksellä, rahanpesun selvittelykeskuksella, poliisilla ja Rajavartiolaitoksella, Kansaneläkelaitoksella, Finanssivalvonnalla ja konkurssiasiamiehen toimistolla. Tiedonhakujärjestelmää koskevat perussäännökset mukaan lukien säännökset järjestelmästä luovutettavista tiedoista sisältyvät 4 §:ään. Tiedonhakujärjestelmän kautta luovutetaan toimivaltaiselle viranomaiselle salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä muun muassa tilitapahtumatiedot vähintään edeltävältä kolmelta vuodelta, mukaan lukien tiedot tilitapahtumista vähintään edeltävältä kolmelta vuodelta:

- a) pyydetyn jakson alku- ja loppusaldo;
- b) arkistointitunnus tai muu yksilöivä tunnistus;
- c) päivämäärä ja kellonaika;
- d) tapahtumatyyppi;
- e) summa tilivaluutassa;
- f) lähtevien maksujen vastaanottajan tilinumero ja nimi;
- g) saapuvien maksujen lähettäjän tilinumero ja nimi;
- h) maksun viesti ja viitenumero;

Esityksen perustelujen valossa hallituksen esityksen tarkoituksena on ilmeisesti tältä osin panna täytäntöön rahanpesudirektiivin 32 a artikla, jossa säädetään EU:n jäsenvaltioille velvollisuus ottaa 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-tunnistaiseen maksutilin ja pankkitilin sekä tallelokeron haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin tai tallelokeroon. Nähdäkseni on kuitenkin varsin epäselvää, missä määrin direktiivi edellyttää tilitietojen luovuttamista näin laaja-alaisesti. Esitykseen sisältyvien 4 §:n yksityiskohtaisten perustelujen valossa päinvastoin todetaan, että tilitapahtumia koskevien tietojen kerääminen olisi kansallinen poikkeus ja tietomassa olisi direktiivin vähimmäistietovaatimuksia suurempi. Nähdäkseni myöskin esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädettävä oikeus saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä jo hakemuksen käsittelyvaiheessa hakemuksen perusteella on luonteeltaan puhtaasti kansallinen ratkaisu. Ainakaan hallituksen esitykseen ei nähdäkseni sisälly mainintoja Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksien perustumisesta unionioikeudellisiin velvoitteisiin.

Arvio

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut kansaneläkelaitoksen pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tiedonsaantioikeuksia lausunnossaan PeVL 14/2002 vp. Tuolloisessa lausunnossaan valiokunta ei pitänyt tiedonsaantioikeuksia sinällään ongelmallisena, vaan vaati sääntelyyn lähinnä pienehköjä tarkennuksia. Nyt tarkasteltavana oleva ehdotus ei kuitenkaan täysin rinnastu valiokunnan tuolloin tarkastelemaan tilanteeseen. Tietojensaannin edellytyksenä ensinnäkin oli, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada muutoin ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Ehdotettu sääntely vastasi myös aiemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2000 vp, s. 4/I ja PeVL 7a/2000 vp, s. 3/II) sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain vastaavaa tiedonsaantia koskevaa sääntelyä mm. sen osalta, että tietopyyntö on tehtävä kirjallisesti ja että ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava tieto tästä. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta katsoi, että edellä mainitut ehdotukset eivät vaikuta kyseisten lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Edelleen valiokunta totesi, ettei se ole pitänyt pankkisalaisuutta yksityiselämän ydinalueeseen kuuluvana seikkana (PeVL 14/2002 vp, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I).

Hallituksen 1 lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettua tiedonhakuprosessista tiedot olisi kuitenkin välitettävä välittömästi ja salassapitosäännösten estämättä. Edellytys tiedon luovuttamisesta välittömästi tarkoittaisi esityksen perustelujen mukaan sitä, että tiedot pystyttäisiin luovuttamaan teknisen yhteyden kautta heti, kun tietopyyntö on tullut ja tiedot on sähköisesti kerätty. Sääntely ei näyttäisi tältääkään osin perustuvan viidennen rahanpesudirektiivin vaatimuksiin, koska 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmoitetun tiedon mukaan viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 2 kohdassa edellytetään ainoastaan, että artiklassa tarkoitettut tiedot ovat ”välittömästi rahanpesun selvittelykeskuksen käytettävissä”. Käytännössä viranomaisella olisi siten välitön pääsy pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tilitietoihin ilman että esimerkiksi pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessia ylläpitävällä luottolaitoksella olisi mahdollisuutta arvioida tehtyjen pyyntöjen laillisuutta.

Yksityiselämän suojan kannalta on myös erityisen merkityksellistä, että tiedonhakuprosessista luovutettavat tiedot sisältäisivät varsin pitkältä ajalta hyvin yksityiskohtaiset tilitapahtumatiedot. Nähdäkseni yksityiskohtaiset tilitapahtumatiedot voidaan oikeudellisesti rinnastaa sellaisiin tunnistamistietoihin. Vaikka siis pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen on perinteisesti katsottu kuuluvan yksityiselämän suojan ydinalueelle vastaavaan tapaan kuin tunnistamistietojen katsottiin aiemmin kuuluvan luottamuksellisen viestin salaisuuden reuna-alueelle (ks. vastaavasti PeVL 18/2014 vp), käytännössä ehdotetun laajuinen tilitapahtumatietojen kerääminen ja mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin

olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen. (ks. analogisesti tunnistamistiedoista PeVL 18/2014 vp). Tunnistamistietojen osalta EU-tuomioistuimien on päättynyt vastaavaan kantaan mm. Tele2 & Watson -tapauksessa (yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15) jossa se totesi (ks. k. 99), että ”[Liikenne ja paikka]tietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituksista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (ks. analogisesti direktiivin 2006/24 osalta Digital Rights -tuomio, 27 kohta). Samalla EUT korosti, että näiden tietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.

Nähdäkseni ehdotettu tiedonhakupäätelmää koskeva sääntely merkitsee hyvin syvälle käyvää puuttumista yksityiselämän suojaa. Pidän perusteltuna lähteä siitä, että kysymys on arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Asiaa koskevaa doktriinia kokoaavassa lausunnossa PeVL 14/2018 vp valiokunta toteaa edelleen seuraavasti:

”Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasäätelyn johdantokappaleessa 51 painotetaan, että säätelyn 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). ”

Käsitykseni mukaan esityksessä ei ole riittävästi huomioitu tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä. Esityksessä ei ole myöskään riittävässä määrin perusteltu, että ehdotettu puuttuminen yksityiselämään olisi välttämätöntä. Muun muassa Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada tilitiedot kolmen vuoden ajalta ei nähdäkseni voi myöskään perustella 5. rahanpesudirektiiviin liittyvillä vaatimuksilla. Näistä syistä 1 lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n sääntelyä on välttämätöntä täsmentää tavalla, joka rajaa tiedonsaantioikeudet vain

välttämättömään ja joka muutenkin vastaa edellä mainittuja valiokunnan käytännöstä ilmeneviä vaatimuksia.

Juha Lavapuro
professori