

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 29.11.2018

29.11.2018

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys, jonka keskeisimpänä sisältönä on ehdotus uudeksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetuksi laiksi. Valvontajärjestelmässä olisi tiedonhakujärjestelmä ja rekisteri. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. Pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä olisi Tulli. Lisäksi ehdotetaan, että virtuaalivaluutan tarjoajien olisi rekisteröidyttävä Finanssivalvonnan ylläpitämään rekisteriin. Laissa olisi säännöksiä tästä rekisteristä. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan muun muassa virtuaalivaluutan tarjoajat. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia.
2. Hallituksen esityksen mukaan siinä ehdotetuilla uudistuksilla pääosin pantaisiin täytäntöön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi. Selvästi ehdotuksen kokonaisuuteen liittyy myös muuta ainesta. Tämä on merkityksestä myös kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.
3. Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysperustelut, joissa selvitetään ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslaissa tarkoitettuun yksityisyyden suojaan, elinkeinonvapauteen, oikeusturvaan sekä perustuslain 80 §:ään ja 81 §:ään. Myös Tullille ehdotettavaa rikemaksua tarkastellaan perustuslain kannalta. Havaintojeni mukaan hallituksen esityksessä on asianmukaisesti ja itse asiassa laajastikin selvitetty perustuslakivaliokunnan käytäntöä näiltä osin. Aikaisemman käytännön soveltaminen käsillä olevaan ehdotukseen ei ole yhtä pu-reutuvaa ja laajaa.
4. Voimassa oleva rahanpesulainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 2/2017 vp ja aikaisemmin PeVL 15/2008 vp, PeVL 30/1997 vp.) Lisäksi valiokunta on arvioinut aikaisemmin lakiehdotusta, jolla mainitun lain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan rikoslain 34 luvun 9 b §:ssä tarkoitetun terrorismin rahoitta-

misen estämistä ja selvittämistä ja siihen lisättiin säännökset ilmoitusvelvollisten tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuudesta (PeVL 58/2002 vp). Lausuntokäytäntöönsä viitaten valiokunta ei pitänyt laajennuksia ja lisäyksiä ongelmallisina perustuslain 18.1 §:ssä suojatun elinkeinonvapauden tai perustuslain 10.1 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Lausunnossa PeVL 2/2017 vp on esimerkiksi käsitelty vastaavantyyppistä rikemaksua ja rikemaksun määräämistilanteita kuin tässäkin hyvinkin laajasti.

Samoin siltä osin kuin rekisteröitymispakko ulotetaan virtuaalivaluutan tarjoajiin, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 2/2017 vp) syntyneeseen lainsäädäntöön sisältyy täysin vastaavia rekisteröitymispakkoja ym., eikä vastaavia aikaisemmin säädettyjä säännöksiä pidetty valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain turvaaman elinkeinonvapauden kannalta ongelmallisina.

Muutenkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 2/2017 vp on elementtejä, jotka ovat relevantteja myös tätä ehdotusta tarkasteltaessa. Siinä käsiteltyjen teemojen ja asetettujen kriteerien valossa esitys on asianmukainen.

5. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin esimerkiksi rahanpesua koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa tuonut esiin, yksi arviointikontekstia perustuslakitarkastelun kannalta muovaava seikka on se, että ehdotus perustuu Euroopan unionin lainsäädännön implementointitarpeelle. Tämä seikka on ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta keskeinen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 2/2017 vp todennut seuraavaa.

”Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 51/2014 vp). Perustuslakivaliokunta 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. myös PeVL 44/2016 vp, s. 4, PeVL 51/2014 vp, s. 2/II ja niissä viitatus lausunnot). Valiokunnan mielestä tämä edellyttää, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta (ks. myös PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunta pitää valitettavana, että nyt arvioitavana oleva lakiesitys ei tältä osin täytä hyvän lainvalmistelun kriteereitä.”

Muutettavat muuttaen tämä sopii erityisen hyvin myös käsillä olevaan tilanteeseen. Vaikuttuneen tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin tehtäviin ei näet kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi Euroopan unionin aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 51/2014 vp), mutta samanaikaisesti on oltava tieto siitä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen kansallinen lainsäätävä ottaa huomioon kansallisen liikkumavaran ja sitä käyttäessään nimenomaisesti ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Tämä seikka liittyy esimerkiksi kysymykseen siitä, onko käsillä oleva ehdotus Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen mukainen. Se ei kuitenkaan sanotun valossa ole tässä vaiheessa perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta keskeinen kysymys, olkoonkin, että

lainsoveltajien kannalta tilanne on ongelmallinen, jos tällaisia ristiriitoja suhteessa unionin sääntelyyn jää kansalliseen unionioikeutta implementoivaan sääntelyyn.

Tätä taustaa vasten olisi tärkeätä osoittaa tässä vaiheessa, mikä valtioneuvoston käsityksen mukaan on kansallisen liikkumavaran ala tai mikä minimissään täyttää unionioikeudellisen vaatimuksen ja mikä sen yli liittyy joihinkin kansallisiin sääntelytarpeisiin ja -haluihin. Erityisesti tämä tulee pohdittavaksi, jos osoittautuu, että lakiin ehdotetut säännökset ovat ristiriidassa perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunnan unionisäädösten toimeenpanoa koskevan käytännön kannalta voidaan nimittäin havaita, että sen perustuslakikontrolli on täysimääräisimmillään tässä vaiheessa kohdistunut nimenomaan kansalliseen liikkumavaraan (ks. erit. PeVL 51/2014 vp ja siihen viittaava myöhempi käytäntö, esim. PeVL 44/2016 vp). Viimeistään mietintövaliokunnassa on siten selvitettävä, missä kohdin perustuslakiongelmia liittyvät siihen osaan ehdotuksia, jossa ollaan kansallisen liikkumavaran puitteissa. Ennakollisen perustuslakivalvonnan kannalta tämän tiedon olisi ollut suotava olla perustuslakivaliokunnan käytössä.

Jos hallituksen esityksessä ei eritellä, mikä osa esityksestä implementoi Euroopan unionin oikeutta, asian arvioinnin mittapuut jäävät tulkinnanvaraisiksi.

6. Erityisesti huomiota kiinnittää se, että pääosin rahanpesudirektiivin implementointia koskevan kokonaisuuden osana, Kansaneläkelaitokselle ehdotetaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettavassa lakiehdotuksessa (3 § 7 -kohta) oikeutta saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, jos se on välttämätöntä seuraavien tehtävien suorittamiseksi, toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997), yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014), eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa (571/2007), työttömyysturvalaissa (1290/2002), kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005), laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) sen toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanoa ja käsittelyä varten jo hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Käsitän niin, että tämä ei liity rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan direktiivin implementointiin mitenkään. Asianmukaisen lainvalmistelun kannalta tällaisen sääntelyn kätkeminen terrorismin ja rahanpesun rahoittamisen estämistä koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen on erikoista. Sääntelyssä tarkoitettavalla rekisterillä ei (primaaristi) ole tähdätty Kansaneläkelaitoksen tiedonsaannin tehostamiseen. Käsillä olevalla sääntelyllä on unionioikeudessa pyritty siihen, että rahoitusjärjestelmää ei käytetä väärin terrorismin rahoittamiseen tai rahanpesuun, esimerkiksi rahan alkuperän piilottamisen tarkoituksessa. Tämä tavoite voi hyvinkin perustella tilitietojen käsittelyä nyt perustettavan tilijärjestelmän rekisterin ja siihen liittyvän tiedonhakuprosessin muodossa. Unionin oikeudessa tätä tarkoitusta ja sen toteuttamista direktiivissä tarkoitettua laajuudessa luonnehditaan yleisen edun mukaiseksi.

Hallituksen esitykseen kuitenkin sisältyy pyrkimys toiseen tarpeeseen ensisijaisesti perustettavan rekisterin käyttötarkoituksen huomattava laajentaminen.

Tässä huomautan nimenomaan tähän käyttötarkoituksen laajentamiseen nähden, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin lausunnossaan PeVL 14/2002 vp käsitellyt etuuden saajan tai hakijan pankkisalaisuuden murtamista.

Tuolloiseen ehdotukseen on tietojensaannin edellytyksiin sisällytetty, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saataisi muutoin ja että olisi perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Koska ehdotetut sääntelyt edellyttivät myös sitä, että tietopyyntö on tehtävä kirjallisesti ja että ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava tieto tästä, valiokunta katsoi, että ehdotukset eivät vaikuta kyseisten lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Nyt käsillä oleva ehdotus on toisen sisältöinen, edellytystensä osalta merkittävästi laueampi, olkoonkin, että myös ehdotettuun säännökseen sisältyy välttämättömyysvaatimus. Tärkeätä olisi tässä yhteydessä selvittää, mitä välttämättömyys tarkoittaa tässä yhteydessä suhteessa niihin yksityiskohtaisempiin edellytyksiin, jotka perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut keskeisiksi kriteereiksi tiedonsaannin perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Lisäksi hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi mikä on toimivaltaisen viranomaisen jo käytössä olevien tiedonsaantioikeuksien suhde nyt säädettäviin oikeuksiin.

7. Siltä osin kuin ollaan Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla, henkilötiedonsuoja- ja yksityisyydensuoja kysymyksiä arvioidaan tässä yhteydessä, Euroopan unionin oikeutta vasten. Pääsoin näin on laita, enkä arvioi esitystä suhteessa unionin perusoikeussuojaan.

Etenkin siltä osin kuin käsillä olevassa ehdotuksessa ei olla unionin oikeuden soveltamisalalla, ehdotusten suhde henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan on relevantti kansallisen arvioinnin ja perustuslain kannalta.

8. Sen osalta on huomattava, että perustuslakivaliokunta on käytännössään (PeVL 14/2002 vp ja PeVL 7/2000 vp) katsonut, että pankkisalaisuus ei olisi yksityiselämän ydinalueeseen. Tältä osin olen varsin kriittinen. Näkemys edellyttää tarkempaa arviota siitä, mitä kaikkea ihmisestä itse asiassa on selvitettävissä pankkitietojen perusteella. Pankkitietojen perusteella, kun niihin sisällytetään maksujen liikkumista ja maksun saajia koskevat tiedot, voidaan näet hyvinkin tarkkaan saada selkoa ja käsitystä esimerkiksi ihmisen jäsenyyksistä erilaisissa yhdistyksissä tai vaikkapa ammattiyhdistyksissä, uskonnollisista sitoumuksista ja käyttäytymisestä hyvinkin arkaluonteisella tasolla. Esimerkiksi jos tarkastellaan niitä tietoja, joita ehdotetun lain nojalla pankkisalaisuus murtaen annettaisiin, ei välttämättä ole perusteltua kovin kategorisesti katsoa, että oltaisiin yksityiselämän ydinalueen ulkopuolellakaan - itse asiassa voidaan tulkita niinkin, että kokonaisuutena ollaan tekemisissä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kanssa. Lisäksi siltä osin kuin tilitietoihin sisällytetään myös maksunsaajatietoja, saadaan tietoa myös kolmannelta. Tämä on tarpeen terrorismin ja rahanpesunestämiseksi, mutta tarve muissa yhteyksissä tulee paremmin perustella ja arvioida.

9. Kuten olen lausuntoni alussa (kohta viisi) tuonut esiin, tarkastelu kuitenkin pitäisi aloittaa selvityksellä siitä, miltä osin ehdotuksessa implementoidaan unionin direktiiviä ja miltä osin ollaan kansallisen liikkumavaran alueella tai sääntely ylipäättään on kansallisesti ratkaistavissa. Tästä asiasta valtioneuvosto on ensisijaisesti informointivelvollinen (myös PeVL 2/2017 vp)..