

Tuomas Ojanen

8.2.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 163/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia esityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla.
2. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on täytäntöönpanna rahoitustietodirektiivi ja täydentää viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa.
3. Lisäksi kansallisista muutostarpeista johtuen esityksessä ehdotetaan eräille muille toimivaltaisille viranomaisille, joilla voimassa olevan lain nojalla on oikeus saada pankki- ja maksutilejä koskevia tietoja, pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.
4. Esityksessä on tehty tarkemmin selkoa direktiivien edellyttämästä täytäntöönpanosäätelystä ja kansallisista muutostarpeista jakson 4.1 alajaksoissa. Lisäksi esityksen jaksossa 4.1.2 on arvioitu esitystä suhteessa unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.
5. Esityksen säätämisyksikönsä jaksossa 12 on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta henkilötietojen suojan kannalta ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ohella unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin sääntelyä. Lisäksi ehdotettua sääntelyä on arvioitu hallinnollisia seuraamuksia koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.
6. Kuten esityksen säätämisyksikönsä perusteluista ja muualtakin esityksestä (ks. jakso 1.2 Tausta) ilmenee, voimassa oleva laki pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä sekä laki rahanpesun selvittelykeskuksesta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 48/2018 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta tarkisti aiempaa lausuntokäytäntöään pankkitilitiedoista yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Koska tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä, luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp). Eduskuntakäsittelyssä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskeneesta lakiehdotuksesta (HE 167/2018 vp)

poistettiin eduskuntakäsittelyssä tilitapahtumia koskevat tiedot perustuslakivaliokunnan lausunnon takia lopputuloksella, että voimassa olevan lain mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sisältyvät asiakkuutta, kuten tilinhaltijaa tai käyttöoikeuden haltijaa koskevat tiedot, pankkitilin yksilöintitiedot, kuten IBAN-numero sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot.

7. Esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta ilmenee, että esityksen jatkovalmistelussa on huomioitu verraten monia esitysluonnoksesta esitettyjä kriittisiä huomioita perustuslain ja unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta lopputuloksella, että esitys on jatkovalmistelussa kehittynyt näiltä osin merkittävästi parempaan suuntaan.

Arvio

8. Esityksessä on riittävästi tehty selkoa siitä, miltä osin ehdotettava sääntely on käsillä olevien direktiivien edellyttämää, miltä osin taas kansallisista sääntelytarpeista johtuvaa. Esityksessä on myös tehty riittävästi selkoa siinä ehdotetun sääntelyn suhteesta paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta säätävään perustuslain 10 §:ään, myös vastaavien perusoikeuksien suojaan EU-oikeudessa sekä unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.
9. Esityksessä ehdotettu sääntely sallisi henkilötietojen ja pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien varallisuustietojen luovuttamisen sähköisesti luottolaitoksilta laissa määriteltäville viranomaisille näiden lakisääteistä tehtävän hoitamista varten. Tietoja ei tallennettaisi järjestelmään, vaan ne luovutettaisiin suoraan rekisterinpitäjänä toimivalta luottolaitokselta viranomaiselle. Viranomaisen on aina esitettävä laissa oleva toimivaltaperuste oikeudesta saada tiedot. Luottolaitos vastaisi rekisterinpitäjänä luovutettavien tietojen oikeellisuudesta, kun taas Tulli toimii pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä. Pankki- ja maksutilirekisterin käyttötarkoituksena olisi vastaanottaa ja tallentaa maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen ja virtuaalivaluutan tarjoajien toimittamia tietoja. Tiedot vastaisivat osin pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän kautta luottolaitoksilta saatavia asiakastietoja.
10. Perustuslain kannalta on keskeistä, että varsinaiset käyttöoikeudet pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmään perustuisivat viranomaisten toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin muun voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Koska ehdotettu sääntely ei siis merkitsisi viranomaisille uusia toimivaltuuksia saada pankki- ja maksutilitietoja, esityksessä ei ole kyse viranomaisten tiedonsaantioikeuksien sääntelystä, vaan tietyn teknisen järjestelmän käyttöoikeussääntelystä. Esitys merkitsisi siten muutosta voimassa olevaan oikeustilaan muuttamalla sähköiseksi tietojen toimittamisen luottolaitoksilta toimivaltaisille viranomaisille. Nähdäkseni tällainen sääntely on ongelmaton perustuslain kannalta.
11. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetussa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, samoin kuin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, on korostettu henkilötietojen automaattisen käsittelyn uhkia sekä tähän liittyen tarvetta riittävän selvästä sääntelystä. Esimerkiksi EU-tuomioistuin on

vakiintuneesti todennut muun muassa, että ”unionin säännöstyössä, jolla puututaan perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa (so. yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja - TO) taattuihin perusoikeuksiin... on säädettävä selvistä ja täsmällisistä toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedot ovat kyseessä, on riittävät takeet, joiden avulla heidän tietonsa voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta sekä kaikenlaiselta näiden tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin” (Ks. esim. tuomio *Digital Rights Ireland* ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12. Esityksessä ehdotettu sääntely on nähdäkseni ongelmattonta myös näistä lähtökohdista arvioituna, vaikka yhtä hyvin esityksellä täytäntöön pantavat direktiivit kuin itse esitysikin ovat sinänsä verraten työlästä ja vaikeaselkoistakin luettavaa. Valvontajärjestelmän kautta luovutettavat tiedot on rajattu lakiehdotuksessa valvontajärjestelmässä oleviin tietoihin, välttämättömyysedellytykseen sekä viranomaisella muualla laissa säädettyyn oikeuteen saada pankki- ja maksutilitietoja. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta olisivat myös saatavissa vain asiakkuutta koskevat tiedot, pankkitilin yksilöintitiedot sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot. Sitä vastoin mahdollinen tilitapahtumia koskeva tietopyyntö, joka voisi koskea yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia arkaluonteisia tietoja, tapahtuisi muutoin kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää käyttäen.
13. Esityksessä ehdotetaan pääsyä viranomaisille myös muihin kuin rahoitustietodirektiivissä määrättyihin käyttötarkoituksiin. Tältä osin kyse olisi kansallisiin sääntelytarpeisiin perustuvasta sääntelystä direktiivin mukaisen kansallisen liikkumavaran puitteissa. Esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenevin perustein ehdotettua sääntelyä voidaan pitää myös tältä osin ongelmattomana perustuslain kannalta.
14. Edellä ja esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevillä perusteilla esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.