

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Arvioinnin tausta

Hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotetut lait pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja rahanpesun selvittelykeskuksesta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. (PeVL 48/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta havaitsi lakiehdotuksissa merkittäviä sääätämisjärjestykseen vaikuttavia ongelmia niiltä osin kuin kysymys oli kansallisen liikkumavaran piirissä olevasta sääntelystä.

Esitykseen sisältyy nytkin sekä kansalliseen liikkumavaraan perustuvaa että EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvää sääntelyä. Hallituksen esityksellä täytäntöön pannaan rahoitustietodirektiivi sekä täydennetään viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa. Kuten perustuslakivaliokunta on usein todennut, sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp).

Siltä osin kuin kysymys on puhtaasti kansalliseen liikkumavaraan perustuvasta sääntelystä, kysymys on normaalista valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista.

Perustuslakivaliokunnan edellä viitatussa lausunnossa PeVL 48/2018 vp) havaitut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat koskivat valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriä ja toisaalta valvontajärjestelmän tietosisältöä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun kaltainen tilitapahtumatietojen, tilin saldoa, tilivaluuttaa ja tilinavausasiakirjoja koskeva laaja käsittely ilman yksittäistapauksellista päätöksentekoa merkitsi syvälle käyvää puuttumista yksityiselämän suojaan ja niitä koskevat maininnat tuli poistaa valvontajärjestelmän tietosisältöä koskevista säännöksistä. (PeVL 48/2018 vp, s. 8.) Lisäksi se katsoi, ettei hallituksen esitykseen sisällynyt hyväksyttävästi perusteltua, perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä niistä valvontajärjestelmän käyttöön oikeutetuista viranomaisista, joiden käyttöoikeus olisi perustunut kansalliseen liikkumavaraan. Se edellytti myös näiden säännösten poistamista.

Keskityn lausunnossani arvioimaan hallituksen esitystä edellä esitettyä taustaa vasten.

2. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää käyttävät viranomaiset ja tiedonsaantioikeuden laajuus (3 §, 4 § ja 6 §)

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin perusteella esityksessä ei perustettaisi viranomaisille kokonaan uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan tiedonsaantioikeudet perustuvat muuhun lainsäädäntöön. Nyt säädetään siten ainoastaan tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta ehdotettua valvontajärjestelmää hyödyntämällä. 1 lakiehdotuksen 3 §:ssä täsmennetyillä viranomaisilla olisi oikeus päästä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään 4 §:n mukaisesti luovutettaviin ja 6 §:n mukaisesti tallennettuihin tietoihin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän välityksellä, jos se on välttämätöntä pykälässä täsmennettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Ehdotettu 3 §:n 1 momentti vastaa nähdäkseni perusratkaisultaan voimassaolevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty lakia. Toisaalta perustuslakivaliokunnan jo aiemmin toteama järjestelmäongelma vaikuttaisi olevan ennallaan. Ehdotettu sääntely liittyy sellaiseen viranomaisten tietojensaantioikeuksien toteuttamiseen, ”jonka puitteissa pankkisalaisuuden alaisia henkilötietoja annettaisiin useiden viranomaisten käyttöön ilman riittävää ennakkollista kontrollia. Hallituksen esityksessä viitataan kontrollin osalta lähinnä siihen, että tietojärjestelmän kautta toimivaltainen viranomainen yksilöisi oikeusperustan, jonka nojalla se pyytää tietoa, ja järjestelmään jäisi myös lokitieto tiedon pyytäneestä virkamiehestä.” (ks. PeVL 48/2018 vp).

Minulla ei ole perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon valossa huomautettavaa ehdotukseen siltä osin kuin kysymys on rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämistä laajennuksista.

Sitä vastoin puhtaasti kansallisten tarpeiden osalta kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta samassa sääntely-yhteydessä erityisen painavia perusteluja siltä osin kuin kysymys oli puhtaasti kansallisesta sääntelystä.

Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on nähdäkseni sikäli puutteellinen, ettei siinä ole yksiselitteisen selvästi eroteltu EU-oikeuden toimeenpanoon liittyviä tiedonsaantioikeuksia niistä tiedonsaantioikeuden säännöksistä, jotka ovat puhtaasti kansalliseen tarpeeseen perustuvia. Katsoisin kuitenkin, että esityksen ehdotukset Verohallinnon, Tullin, ulosottoviranomaisen, poliisin, Rajavartiolaitoksen ja suojelupoliisin pääsystä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään perustuvat puhtaasti kansallisiin tarpeisiin ja nojaavat EU-oikeuden jättämään kansalliseen liikkumavaraan.

Valtiosääntöoikeudellisesti tässä suhteessa merkityksellistä on, että ehdotus vastaa tältä osin pitkälti sitä viranomaisten piiriä, johon valiokunta kiinnitti kriittistä huomiota jo lausunnossaan PeVL 48/2018 vp ja joita koskevan sääntelyn poistamista se edellytti, jotta laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Nähdäkseni ehdotuksen perustelut ja sääntelyn täsmällisyys ovat nyt kuitenkin parantuneet verrattuna tuossa lausunnossa käsiteltyyn hallituksen esityksestä (HE 167/2018 vp). Sääntely on nyt täsmällisempää. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen ja ehdotettuihin 4 ja 6 §:iin ei enää sisälly säännöstä siitä, että valvontajärjestelmään sisällytettäisiin tiedot myös luonnollisen henkilön yksittäisistä tilitapahtumista, joiden perustuslakivaliokunta katsoi rinnastuvan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp). Nähdäkseni myöskään 4 ja 6 §:iin ehdotettu lisäys asiakkuuden ja tilin käyttöoikeuden alkamis- ja päättymispäiviä koskevien tietojen sisällyttämistä järjestelmään eivät muodostu yksinään yksityiselämän suojan kannalta ja säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisiksi. Kun viranomaisten oikeus tiedonsaantiin perustuisi lisäksi jo voimassa olevaan lainsäädäntöön, katson, etteivät ehdotetut 1 lakiehdotuksen 3, 4 ja 6 § vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

3. Koostava sovellus ja siihen liittyvä tarkastusoikeuden rajoitus

Hallituksen 1 lakiehdotukseen sisältyvän 7 a §:ssä säädetään Tullin ylläpitämästä niin sanotusta koostavasta sovelluksesta. Koostavaa sovellusta voitaisiin käyttää asiakastietojen luovuttamiseen. Koostavan sovelluksen myötä Tullille tulisi rooli rekisterinpitäjänä koostavan sovelluksen kautta siirrettävien tietojen sekä sinne tallennettavien lokitietojen osalta. Järjestelyä perustellaan sillä, että osan esityksen mukaisista toimivaltaisista viranomaisista ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa rajapintaa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kustannussyistä johtuen, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan, että nämä viranomaiset voisivat saada tiedot Tullilta, joka toimii pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjänä.

Ehdotus on uusi. Voimassaolevaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin ei sisälly vastaavaa sääntelyä. Esityksen mukaan järjestelyssä on kuitenkin kysymys unionioikeuden implementoinnista. Koostava sovellus vastaisi paremmin viidennen rahanpesudirektiivin vaatimusta keskitetystä tiedonhakujärjestelmästä, johon voitaisiin tehdä hakuja välittömästi ja suoraan, kuin nykyinen hajautettu tiedonhakujärjestelmä, jonka osalta tiedonhakujärjestelmiä koskevista teknisistä vaatimuksista ei ole kattavasti säädetty lain tasolla.

Nähdäkseni esityksessä mainittu koostavan sovelluksen unionioikeudellinen liityntä voi kuitenkin koskea ainoastaan niitä tietoja, joita koskevat viranomaisten pääsy on unionioikeuden edellyttämää. Pääsyä esitetään kuitenkin muihinkin kuin rahoitustietodirektiivissä tai viidennessä rahanpesudirektiivissä säädettyihin käyttötarkoituksiin Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Puolustusvoimille.

Ehdotetun 7 a §:n perusteella Tulli vastaanottaisi ja välittäisi lain 3 §:ssä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen 4 ja 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja koskevat tietopyynnot pseudonymisoina pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä luottolaitokselle, jos viranomainen ei ole rakentanut omaa teknistä ratkaisuaan saada tietoja järjestelmästä. Tätä pseudonymisointiin perustuvaa ratkaisua voidaan pitää henkilötietojen suojan perusteella sinänsä perusteltuna ottaen huomioon henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit.

Kiinnitän valiokunnan huomiota kuitenkin siihen, että koostavan sovelluksen käytön seurauksena pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamisedellytysten kontrolloitavuus muuttuu epävarmemmaksi verrattuna tilanteeseen, jossa viranomainen hankkii tietoja valvontajärjestelmän kautta suoraan luottolaitokselta. Kysymys on ongelmasta, johon valiokunta on kiinnittänyt vakiintuneesti huomiota viitatessaan yhtäältä yleisluonteisen tietojensaantia koskevan sääntelyn riskeihin ja toisaalta tietojen luovuttajan edellytyksiin arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta.

”Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 17/2016 vp s. 6 ja siinä viitatu

lausunnot). Valiokunnan mielestä tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen pankkisalaisuuden estämättä. (PeVL 48/2018 vp).

Koostavaa sovellusta koskevan sääntelyn seurauksena viranomaisen tietojensaantipyyntöketju muuttuu nähdäkseni seuraavan kaltaiseksi:

Viranomainen --- koostava sovellus---tili- ja maksutietojen valvontajärjestelmä---luottolaitos.

Koostava sovellus kerää viranomaisten tietopyynnöt keskitetysti, pseudonymisoi tiedot ja välittää ne valvontajärjestelmään, joka välittää ne edelleen luottolaitokselle. Nähdäkseni koostavaa sovellusta koskeva sääntely korostaa entisestään niitä riskejä, joihin valiokunta viittasi aiemmin todetessaan kriittisesti, että pankki- ja tilitietojen valvontajärjestelmän jonka puitteissa pankkisalaisuuden alaisia henkilötietoja annettaisiin useiden viranomaisten käyttöön ilman riittävää ennakollista kontrollia. Valiokunnan tulisi varmistaa, että tietopyyntöjen välittäminen koostavalla sovelluksella ei heikennä pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen siirtämisen lainmukaisuuden kontrolloitavuutta.

Turussa 7.2.2022

Juha Lavapuro

OTT, professori, oikeusneuvos.