

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuojaja

Lausunto

7.2.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Perustuslakivaliokunta 8.2.2022 klo 10.30; HE 163/2021 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia (571/2019) ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia (445/2017). Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*), täydentää rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/843 (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi) täytäntöönpanoa, ja lisäksi antaa täydentävää sääntelyä kansallisista muutostarpeista johtuen.

Hallituksen esityksessä ehdotetut lainmuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta. Tässä lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöön sekä ehdotettuihin viranomaisten tiedonsaantioikeuksien laajennusten välttämättömyyden arviointiin.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan tietoon pääsyä usealle viranomaiselle, jolle voimassa oleva laki ei mahdollista tiedonsaantia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Sääntelyliikkumavaran käytön osalta huomioitavaksi tulee ensinnäkin EU-oikeuden sallima sääntelyliikkumavaran käyttö, sekä toiseksi sääntelyliikkumavaran käytön suhde perusoikeuksien suojaa koskeviin velvoitteisiin.

Siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, kansallista liikkumavaraa käytettäessä tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Käsiteltävänä olevassa esityksessä perusoikeuksien kannalta merkityksellistä sääntelyä, jolla käytetään liikkumavaraa, ovat viranomaisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet kansallisista tarpeista johtuen muihin käyttötarkoituksiin kuin ne, joihin

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

rahanpesudirektiivi ja rahoitustietodirektiivi sitä edellyttävät (esityksen jakso 5.1). Perustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan tällaisen sääntelyn tulee olla hyväksyttävästi perusteltua sekä perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista. Kansallisen liikkumavaran käyttöön on myös kiinnitetty huomiota voimassa olevaa lakia säädettäessä (PeVL 48/2018 vp, s. 6-8). Arvioitavaksi tulee, eritelläänkö esityksessä riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi.

EU-oikeuteen liittyvää kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetään ensinnäkin silloin, kun täytäntöönpantava EU-säädös nimenomaisesti edellyttää täytäntöönpanoa, mutta jättää joitakin yksityiskohtia kansalliseen harkintaan, sekä toisaalta silloin, kun säädös mahdollistaa sääntelyliikkumavaran käytön laajemmin. Rahoitustietodirektiivi vaikuttaisi edellyttävän soveltamisalasäännöstensä ja tiedonsaantia koskevien säännösten perusteella tietoon pääsyn järjestämistä sellaisille viranomaisille, jotka ovat direktiivissä tarkoitettujen vakavien rikosten osalta toimivaltaisia viranomaisia. (Tältä osin on syytä huomata, että direktiivin 4 artiklan suomenkielisessä versiossa näyttäisi olevan käännösvirhe: englanninkielinen teksti rajaa kaikki tietojen käyttötarkoitukset direktiivissä tarkoitettuihin vakaviin rikoksiin, kun suomenkielisessä versiossa sana ”vakava” on virheellisesti rajattu vain vakaviin rikoksiin liittyvän rikostutkinnan tukemiseen.) Englanninkielisen ja suomenkielisen tekstin sanamuodon vertailun perusteella direktiivin käyttötarkoitukset näyttäisivät rajoittuvan vakavien rikosten osalta asetuksen (EU) 2016/794 liitteessä I lueteltuihin rikollisuuden muotoihin.

Rahoitustietodirektiivi vaikuttaa jättävän kansalliseen harkintaan sen, mitkä viranomaiset ovat toimivaltaisia tutkimaan näitä rikoksia. Direktiivin artiklat tai johdanto-osa eivät muutoin näyttäisi sisältävän nimenomaista sääntelyliikkumavaraa laajentaa tiedonsaantioikeuksia keskitettyyn pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään siltä osin kuin ei ole kyse direktiivissä tarkoitetuista vakavista rikoksista tai muista rikoksista, taikka muista kuin toimivaltaisista viranomaisista. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu arvioon siitä, että rahoitustietodirektiivi ei estä säätämästä kansallisesti siitä, että tietojärjestelmää voidaan käyttää myös muiden vakavien rikosten tai kansallista turvallisuutta uhkaavien ilmiöiden torjumiseksi. (s. 105) Sääntämisjärjestysperusteluista ja säännöskohtaisista ei ilmene tarkemmin, mihin arvio muutoin perustuu, joten on hieman epäselvää, onko perustelulausuma tarkoituksellinen vai voisiko siinä olla painovirhe. Joka tapauksessa ehdotetussa 3 §:n 7 ja 8 kohdassa tiedonsaantioikeuksia ei ole kytketty sääntelyliikkumavaraa koskevan perustelun mukaisesti vakaviin rikoksiin, vaan yleisemmin rikoksiin. Toisaalta direktiivin sisällön osalta esityksessä (s. 10) on viittaus direktiivin johdanto-osan kappaleeseen 19, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi voitava helpottaa nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten pääsyä rahoitus- ja tilitietoihin, kun on kyse muiden kuin vakavien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta ja niihin liittyvistä syytetoimista. Direktiivissä tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten nimeämisen tarpeella ei voida kuitenkaan perustella kansallisen liikkumavaran käyttöä siltä osin, mille muille viranomaisille ja mihin tarkoituksiin direktiiviä laajemmin sallittaisiin luovutettavien tietojen käyttö. Näitä tarkoituksia olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Sinänsä on perusteltua mahdollistaa järjestelmän sisältämien tietojen käyttö sellaisiin tarkoituksiin, joita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina ja välttämättöminä käyttötarkoituksina.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohta vaikuttaisi olevan tarkoitettu direktiivin täytäntöönpanoon, kun taas 7 ja 8 kohta vaikuttaisivat kansallisilta laajennuksilta. Esimerkiksi pykälän 4 ja 9 kohta vaikuttaisivat puolestaan perustuvan puhtaasti kansallisiin tarpeisiin. Hallituksen esityksessä on selostettu kattavasti käyttötarkoituksia, joihin tietoja käytettäisiin.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetut tiedonsaantioikeudet on perustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot; PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Ehdotettu 3 § sisältää myös nimenomaisen vaatimuksen, jonka mukaan tietoja vastaanottavilla viranomaisilla olisi oltava muualla laissa erikseen säädetty oikeudet käsitellä luovutettavia tietoja (PeVL 48/2018 vp, s. 6). Esityksen mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ei esityksen mukaan sisälly arkaluonteisia tietoja, vaan asiakkuutta, kuten tilinhaltijaa tai käyttöoikeuden haltijaa koskevat tiedot, pankkitilin yksilöintitiedot, kuten IBAN-numero sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot. Ehdotettujen säännösten arvioinnissa on kuitenkin merkitystä myös sillä, että ne mahdollistavat nopeammin ja tehokkaammin henkilötietojen ja lähtökohtaisesti pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovuttamisen sähköisesti luottolaitoksilta laissa määriteltäville viranomaisille näiden lakisääteistä tehtävää varten.

Ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien osalta on syytä lisäksi ottaa huomioon, että mitä laajemmin tietoon pääsy sallitaan, sen enemmän riskejä sääntelyyn liittyy luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietoturvalisella teknologialla voi sinänsä olla tietosuojaa parantavaa vaikutusta, erityisesti jos se samalla vähentää tarpeettomia kyselyitä ja tarpeetonta henkilötietojen käsittelyä. Tietojen luovutuksiin voidaan katsoa liittyvän aina riskejä. Ehdotetun 7 a §:n mukaan tietojen siirtäminen uudella sovelluksella olisi käytännössä automatisoitua eikä tiedonluovutuksiin juurikaan liittyisi rekisterinpitäjän harkintaa. Esityksessä on myös kiinnitetty huomiota valvontajärjestelmän sisältämien henkilötietojen käsittelyyn liittyviin riskeihin.

Edellä mainitut näkökohdat huomioiden ehdotetun 3 §:n sanamuoto on tarkoituksenmukainen, ottaen myös huomioon, että EU:n tietosuojalainsäädännön perustelujen mukaan viranomaisten tietopyyntöjen tulisi lähtökohtaisesti koskea yksittäistapauksia ja olla perusteltuja. Siten on tärkeää, että automatisoituja tiedonluovutuksia käytettäessä huolehditaan siitä, että tietojen välttämättömyyden edellytys toteutuu.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus ja tietojen välttämättömyys

Sen lisäksi, että kullakin ehdotetulla viranomaisella tulee olla laissa säädettyyn tehtävään perustuva tarve käsitellä luovutettavia tietoja, ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä olisi arvioitava myös siltä osin, onko ehdotetuilla viranomaisilla välttämätön tarve saada tietoja sekä toisaalta tarve saada suora ja välitön pääsy keskitettyyn järjestelmään. Tätä olisi arvioitava kunkin viranomaisen osalta erikseen. Valiokunta on aiemmin katsonut, että menettelyn nopeuttamista sinänsä voidaan pitää hyväksyttävänä ja perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimuksen mukaisena perusteluna. Valiokunnan mielestä yksin menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei voida kuitenkaan perustella suostumuksesta riippumatonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. (erit. PeVL 48/2018 vp, s. 7) Esityksessä henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely on kokonaisuutena arvioitu välttämättömäksi. Yksittäisten viranomaisten osalta esityksestä käy myös ilmi se, mihin tehtäviin tietoja käytettäisiin, ja ehdotetut tiedonsaantioikeudet vaikuttaisivat olevan perusteltuja. Eräiden viranomaisten osalta jää kuitenkin jokseenkin epäselväksi, mihin arvio ehdotettujen tiedonsaantisäännösten välttämättömyydestä tarkemmin perustuu siltä osin kuin ei ole kyse direktiivin täytäntöönpanovelvoitteista, ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksista

seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp; PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Tämä koskee erityisesti ehdotetun 3 §:n 7, 8 ja 9 kohtaa.

Ehdotettu 3 §:n 7 kohta vaikuttaisi esityksen valossa merkitsevän kansallista laajennusta direktiivin täytäntöönpanoon nähden. Kohdan mukaan oikeus tiedonsaantiin olisi poliisilla ja Rajavartiolaitoksella esitutkintaan, rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen, poliisilla rahankeräyslaissa (863/2019) tarkoitettuun rahankeräysten valvontatehtävän suorittamiseen sekä poliisilain (872/2011) 6 luvun mukaiseen poliisitutkintaan, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Kohdan osalta huomio kiinnittyy siihen, että siinä tarkoitettuja rikoksia ei ole rajattu vakaviin rikoksiin, mikä on myös direktiivin johdanto-osan 19 kappaleen mukaisesti nimenomaisesti sallittua liikkumavaran käyttöä. Lisäksi esityksen mukaan liikkumavaraa käytettäisiin ainakin rahankeräysten valvonnan ja kansallisen turvallisuuden osalta. Poliisilla tarkoitettaisiin ehdotetun kohdan perustelujen mukaan Poliisihallituksen alaisten yksiköiden ja Ahvenanmaan poliisiviranomaisen lisäksi myös suojelupoliisia. Kohdan nojalla tiedot voitaisiin saada kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen, millä on tarkoitus turvata erityisesti suojelupoliisin lakisääteiset tiedonsaantitarpeet. Säättämisyjärjestysperustelujen (s. 105) mukaan kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä koskevat pääsyoikeudet pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyisivät suojelupoliisin tehtäviin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, eli siviilitiedustelun suorittamiseksi.

Ehdotetun 3 §:n 8 kohdan mukaan Puolustusvoimilla olisi oikeus päästä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä oleviin tietoihin liittyen laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa tarkoitettuun rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä sotilastiedustelusta annetun lain 104 §:n mukaisesti. Kohdassa käytettäisiin liikkumavaraa 7 kohdan tavoin muiden kuin vakavien rikosten osalta. Esityksen säättämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 106) esitys helpottaisi Puolustusvoimien pääsyä pankki- ja maksutilitietoihin liittyen esimerkiksi omaisuus- ja petosrikosten selvittämiseen sekä sotilastiedusteluun. Tämä ehdotettu tiedonsaantioikeus kuuluu myös direktiivin nimenomaisesti salliman liikkumavaran käyttöön. Esityksestä ei toisaalta ilmene tarkemmin, käyttäkö Puolustusvoimat tosiasiallisesti pankkitilejä koskevia tietoja toimivaltuuksiensa kattamien rikosten tutkintaan ja missä määrin. Viimeksi mainittu tehtävä puolestaan liittyy esityksen mukaan tiedon hankkimiseen Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Valvontajärjestelmään pääsy auttaisi toteuttamaan maanpuolustuksen turvaamiseen liittyvää tehtävää.

Myöskään Finanssivalvonnan osalta uusien tiedonsaantioikeuksien välttämättömyyden tarvetta ei ole tarkemmin arvioitu. Ehdotetun 3 §:n 9 kohdan mukaan Finanssivalvonta voisi puolestaan hyödyntää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseen. Nämä tehtävät eivät vaikuttaisi liittyvän ainakaan suoraan kummarkaan direktiivin täytäntöönpanoon. Finanssivalvonnalla olisi oikeus saada tietoja myös 4 kohdan mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen. Ehdotetun 9 kohdan osalta huomio kiinnittyy lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n laajuuteen. Esityksessä ei ilmene kuitenkaan tarkemmin se, käytetäänkö siinä säädetyistä tehtävistä kaikissa tosiasiallisesti yksittäisten asiakkaiden tietoja.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2-4 kohdassa näyttäisi ainakin suurelta osin olevan myös kyse kansallisista tarpeista, joita koskevat edellä lausutut huomiot erityisestä perusteluvollisuudesta, mukaan lukien tietojen välttämättömyyttä koskevat perustelut. Kohdat koskevat Verohallintoa, Tullia ja Ulosottolaitosta. Näistä viranomaisista Ulosottolaitoksen tehtävien voidaan katsoa kuuluvan osittain rahoitusdirektiivin 4 artiklan alaan (vakaviin rikoksiin liittyvää rikostutkintaa tukevat tehtävät, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen). Ulosoton osalta ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista tehdä eroa vakavien ja muiden rikosten välillä. Ulosottoviranomainen huolehtii muun ohella rikosasioissa tuomittujen sakkojen, vahingonkorvaussaatavien ja rahamääräisten menettämisseuraamusten sekä vakuustakavarikkojen ja väliaikaisten vakuustakavarikkojen täytäntöönpanosta. Rikoksen tuottaman hyödyn takaisinsaanti on oleellinen osa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntajärjestelmää. Ulosottolaitos on myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) tarkoitettu ns. huolehtimisvelvollinen viranomainen. Ulosottolaitoksella on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus saada keskitetyn järjestelmän sisältämiä pankkitilejä koskevia tietoja sekä myös niitä yksityiskohtaisempia tilitietoja. On myös selvää, että tietoja käytetään järjestelmällisesti ja tiedonsaantitarve on toistuva. Ulosottolaitoksen osalta ehdotettua tiedonsaantioikeutta voidaan esityksen valossa pitää perusteltuna.

Ulosottolaitoksen vuosittain erilaisissa ulosottoasioissa tekemien tilikyselyjen määrä on niin mittava, ja tilikyselyt ovat jatkuva osa sen tehtäviä, että sinänsä jo tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuussyyt puoltavat myös suoraa ja välitöntä tietoon pääsyä. Ulosottolaitoksen osalta suora pääsy järjestelmään kaikissa ulosottoasioissa on perusteltavissa siten kuin perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, ja valtiosääntöisen arvioinnin näkökulmasta välttämättömyyседellytys täyttyy. Lisäksi ulosottomiehen tiedonsaantioikeus on ulosottokaareissa sidottu tietojen välttämättömyyteen yksittäisessä ulosottoasiassa. Välttämättömyyden arvioi ulosottomies. Ulosottokaaren sääntelyn voidaan siten katsoa tukevan mahdollisuutta antaa ulosottomiehille suora pääsy järjestelmään.