

Janne Salminen

7.2.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia. Esityksen mukaan ehdotuksella täytäntöönpantaisiin rahoitustietodirektiivi ja täydennettäisiin viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa. Samoin tavoitteena on antaa täydentävää sääntelyä kansallisiin muutostarpeisiin liittyen. Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano edellyttää niiden viranomaisten nimeämistä, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanoon ja viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon täydentämiseen liittyen ehdotetaan ratkaisua, jonka avulla luovutetaan tietoa toimivaltaisille viranomaisille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Kansalliseen muutostarpeeseen puolestaan esityksen mukaan liittyy ehdotus, jonka mukaan monille muille viranomaisille, joilla voimassaolevan lain nojalla on oikeus saada pankki- ja maksutilejä koskevia tietoja, annettaisiin lain nojalla pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään.

2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Eräiden pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän säännösten on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan 1.9.2022.

3. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Voimassa oleva rahanpesulainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp sekä jo 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 ra-

hoittamisen 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. Tässä asiassa erityinen merkitys on lausunnossa PeVL 48/2018 vp esitetyllä.

5. Esityksen ensimmäisenä julkilausuttuna tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 (rahoitustietodirektiivi). Tältä pohjalta esityksessä kahden lain muuttamista. Näillä laeilla pannaan osittain täytäntöön myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, (niin sanottu viides rahanpesudirektiivi). Rahoitustietodirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot nimeävät viranomaiset, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Direktiivin tarkoituksena on se, että helpotetaan lainvalvontaviranomaisten, mutta myös rahanpesun selvittelykeskusten pääsyä tietoihin. Direktiivin perusteella jäsenvaltioilla on liikkumavaraa siinä, mille kaikille viranomaisille suora pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään annetaan.

6. Esityksessä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttämiseen oikeutettujen viranomaisten kuitenkin ehdotetaan laajennettavaksi selvästi yli sen, mikä olisi direktiivien täytäntöönpanon kannalta välttämätöntä.

7. Tältä pohjalta esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin pohja jakautuu kahteen. Yhtäältä on kysymys Euroopan unionin sekundäärioikeuden implementointisääntelyn arvioinnista, ja toisaalta on kysymys arvioinnista, joka kohdistuu siihen säädösosaan, joka ei välittömästi ole seurausta Euroopan unionin oikeuden implementoinnista.

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

9. 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.”

10. Muutettavat muuttaen tämä sopii myös käsillä olevaan tilanteeseen. Vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin tehtäviin ei 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 lainsäätäjän ottaa huomioon kansallisen liikkumavaran ja sitä käyttäessään nimenomaisesti ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

11. 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 on tärkeitä 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.

12. Perustuslakivaliokunnan unionisäädösten toimeenpanoa koskevan käytännön kannalta perustuslakikontrolli on täysimääräisimmillään 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. Jos hallituksen esityksessä ei riittävästi eritellä, mikä osa esityksestä implementoi Euroopan unionin oikeutta, asian arvioinnin mittapuut jäävät tulkinnanvaraisiksi.

13. Perustuslakivaliokunta on tuoreeltaan myös tähän asiaan liittyvässä aikaisemmassa lausunnossaan PeVL 48/2018 vp linjannut asiaa täysin vastaavasti. Mainittu lausunto on käsillä olevassa asiassa tältä osin ja myös muutoin täysin soveltuva. Käsitykseni mukaan hallituksen esitystä valmisteltaessa mainittua lausuntoa olisi voinut hyödyntää enemmänkin, koska periaatteissa käsillä olevat perustuslakikysymykset on käsitelty tuossa lausunnossa. Esityksessä käsillä oleva asiahan oli kattavuudeltaan hyvin paljon muutenkin samanlainen (Kansaneläkelaitosta koskevin poikkeuksin).

14. Materiaalisten perustuslakisääntelyjen kannalta asia liittyy viranomaisella olevien henkilötietojen luovuttamisesta sääntelyyn. Perustuslain 10 § sisältää yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen (1 mom.) ja muun muassa säännöksen henkilötietojen suojaamisesta lailla (1 mom.).

15. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Erityistä huomiota on kiinnitetty tietojen luovuttamisen sähköiseen toimintaympäristöön. Samoin on kiinnitetty huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Väljiä ja

yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia ei ole pidetty mahdollisina silloinkaan, kun ne on si-
dottu välttämättömyyskriteeriin.

16. Sinänsä tässä hallituksen esityksessä on asianmukaisesti käsitelty perustuslakivaliokunnan
tulkintakäytäntöä, joka koskee henkilötietojen käsittelyä. Tämä koskee myös selvitystä tietojär-
jestelmäkokonaisuudesta hallituksen esityksessä.

17. Käsittääkseni ehdotuksen tarkoittamaan ”pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään” si-
sältyy sinänsä laajoista ja mahdollisesti yksityiskohtaisistakin pankkitilitiedoista vain rajallinen
osa. Kysymys on asiakkuudesta (s.o. kuka on tilinhaltija tai käyttöoikeuden haltijaa), kyseinen
pankkitili (lähinnä yksilöintitiedot IBAN-numero) ja tämän lisäksi niin sanottua tosiasiallista
edunsaajaa koskevista tiedoista. Hallituksen esityksen mukaan tiedonhakujärjestelmä mahdol-
listaisi henkilötietojen ja lisäksi pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien varallisuustietojen luovut-
tamisen luottolaitoksilta laissa määriteltäville erikseen määritellyille viranomaisille näidne vi-
ranomaisten lakisääteisiä tehtäviä varten ilman, että ne tallentuisivat järjestelmään. Viranoma-
inen tuo kulloinkin esiin, millä perusteella hänellä on oikeus tietoihin. Esityksessä väitetään, et-
tä, että käyttöoikeudet perustuvat viranomaisten nykyisiin toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioi-
keuksiin eikä käsillä olevassa esityksessä luotaisi viranomaisille uusia toimivaltuuksia pankki-
ja maksutilitietojen saamiseksi. Sääntely ja järjestelmään pääsy siis oikeastaan muuttaisi tieto-
jen toimittamisen tapaa.

18. Nyt on nimenomaan tarkasteltava suhteessa perustuslakiin niitä säännöksiä, joilla ehdote-
taan kansallisia laajennuksia unionioikeudellisiin implementointivelvoitteisiin. Hallituksen esi-
tys on perusteluiltaan hankalasti ymmärrettävä siinä, miksi kaikkien laissa säädettyjen viran-
omaisten pääsy näihin pankki- ja maksutilejä koskeviin tietoihin olisi välttämätöntä. Lisäksi on
huomattava, että unionioikeudellisesti kyseinen järjestelmä on rakennettu perusteena rahanpe-
sun ja siihen liittyvien muiden rikosten sekä terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljasta-
miseksi ja selvittämiseksi. Ehdotetut kansalliset lisät liittyvät muihin seikkoihin primaaristi.

19. Tähän nähden ehdotuksen hyväksyttävyyden perustelemiseen ei ole minusta panostettu riit-
tävästi perustuslain 10.1 §:n kannalta.

20. Viranomaisilla olisi oikeus päästä järjestelmään tallennettuihin tietoihin, ”jos se on välttä-
mätöntä seuraavien tehtävien suorittamiseksi ja viranomaisella on muualla laissa säädetty oi-
keus saada edellä mainitut tiedot” (3 §). Tämä vastaa käsitykseni mukaan sitä perustuslain tul-
kintakäytäntöä, joka koskee viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia perustus-
lain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan osalta, koska raja-
us on tehty ”välttämättömään”. Tässä ehdotettu sääntely näyttäisi nyt ehdotetussa muodossa myös täyttä-
vän perustuslakivaliokunnan tuoreeltaan lausunnossa PeVL 48/2018 vp asettamat edellytykset,
koska ehdotettu ei ole samalla tavalla kuin siinä asiassa ongelmallista avoimuuden tai tulkin-
nanvaraisuuden vuoksi. Tietosisällöt ovat suhteellisen rajatut. Tosin sähköinen käyttöympäris-
tö tekee tietojen yhdistelystä nopeampaa ja yksinkertaisempaa. Lisäksi ymmärrän, että tietojen
käyttöoikeus kaikissa tilanteissa palautuu näitä viranomaisia koskeviin erillislakeihin.

21. Vaikka sääntely on tältä osin oman tulkintani mukaan asianmukaisesti määritelty sen ohella
olisi tarkasteltava, miksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan puuttuminen näiden kaikkien
viranomaisten osalta tämän järjestelmän käytön osalta on välttämätöntä. Esitys jättää avoimek-

si, mihin perustuu se, että tällaisen järjestelmän tietojen käyttö olisi välttämätöntä niiden kaikkien viranomaisten osalta, joihin oikeus on ulotettu. Esimerkiksi rekisteriin alkuperäiseen tarkoitukseen liittyvien rikosten tutkinta lähes poikkeuksetta kuuluu käsitykseni mukaan nimenomaan poliisille eikä muille ehdotuksessa (3 §) mainituille viranomaisille.