



Valtiovarainministeriö

Dnro 35/2017

27.6.2017

1 (7)

valtiovarainministerio@vm.fi
mia.aronen@vm.fi
armi.taipale@vm.fi

Lausuntopyyntö: VM008:00/2017, 22.5.2017

LAUSUNTO PANKKI- JA MAKSUTILIJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISHANKKEEN ARVIOMUISTIOSTA

Euroopan komissio, jäljempänä komissio, antoi 4. päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 (neljäs rahanpesudirektiivi) ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta (COM(2016) 450 final), jäljempänä rahanpesudirektiivin muutosehdotus.

Komissio ehdottaa neljänteen rahanpesudirektiiviin lisättäväksi 32 a artiklan, jolla laajennettaisiin viranomaisten pankki- ja maksutiliasiakkuuksia koskevaa tietojen saantia. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi rakentaa automatisoitu keskitetty pankki- ja maksutilirekisteri tai tiedonhakujärjestelmä, joka mahdollistaisi viranomaisten suoran pääsyn luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden pankki- ja maksutilitietoihin. Järjestelmästä tulisi olla saatavissa tilin omistajan ja hänen puolestaan tiliä käyttävän henkilön nimi ja tunnistustiedot, edunsaajan nimi ja tunnistustiedot, pankki- tai maksutilin IBAN-numero sekä tilin avaamis- ja sulkemispäivämäärä (32 a artiklan 3 kohta).

Pankki- ja maksutilijärjestelmän uudistamishanketta koskevan arviomuistion keskeiset ehdotukset

Valtiovarainministeriön muistiossa ehdotetaan perustettavan sekä sähköinen tiedonhakujärjestelmä että rekisteri. Rekisteriin merkittäisiin maksulaitosten, sijoituspalveluyritysten, rahoitus- ja luottokorttiyhteisöjen ja virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelujen tarjoajien ylläpitämiä asiakastilejä sekä tilin omistajaa ja käyttöoikeuden haltijaa koskevat perustiedot. Rekisterin avulla viranomaisiin voisi helpommin yksilöidä kyselynsä oikealle taholle ja lähettää sähköisen tiedonhakujärjestelmän kautta tarkennetun kyselyn (esimerkiksi tilitapahtumatiedoista) niille ilmoitusvelvollisille, joilla on yhteys asiakkaaseen tai yksittäiseen palveluun.

Arviomuistiossa ehdotetaan, että käyttöoikeus rekisteriin sekä sähköiseen tiedonhakujärjestelmään myönnettäisiin rahanpesulain 7 luvun 1 §:ssä (HE 228/2016) tarkoitettuille viranomaisille sekä asianajajayhdistykselle (jäljempänä Suomen Asianajajaliitto), Verohallinnolle, Valtakunnanvoudinvirastolle, Rahoitusvakausvirastolle, Kansaneläkelaitokselle, Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

Suomen Asianajajaliiton lausunto arviomuistion ehdotuksista

Suomen Asianajajaliitto pitää hyvänä ehdotusta sähköisen rekisterin sekä tiedonhakujärjestelmän yhdistelmän perustamisesta.

Rekisterin ja rajapinnan yhdistelmällä voidaan turvata asianajajien asiakasvaratilien salassapitovelvollisuus siten, että sähköiseen rekisteriin tallennettavien asianajajan asiakasvaratilien yhteyteen tulee aina merkitä nimenomainen tieto siitä, että pankkitili on asianajajan asiakasvarojen tili, jota koskee asianajajan salassapitovelvollisuus. Suomen Asianajajaliitto edellyttää, että viranomaiset eivät sähköisen rajapinnan kautta pysty lainkaan saamaan tilitapahtuma- eikä muitakaan tietoja asiakasvaratileiksi merkityiltä tileiltä, vaan viranomaisten tulee kääntyä tilin haltijana toimivan asianajajan puoleen asiakasvaratilin tilitapahtumien selvittämiseksi.

Luotto- ja maksulaitosten on annettava syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikoksen selvittämiseksi, sekä muulle viranomaiselle erityislainsäädännön nojalla, tietoja pankkisalaisuuden piiriin kuuluvista asioista. Rikoksen esitutkintaa suorittavilla viranomaisilla on laissa säädettyissä erityistilanteissa oikeus saada tietoja asianajajan asiakasvaratilien tilitapahtumista. Muilla arviomuistiossa mainituilla viranomaisilla ei ole niitä koskevien erityislakien nojalla eikä nytkään käsiteltävänä olevan esityksen nojalla oikeutta saada tietoja asianajajan asiakasvaratileistä.

Asianajajien asiakasvaratilit ovat muihin pankkitileihin nähden erityisasemassa johdun asianajajan salassapito- ja todistamiskieltovelvollisuudesta, josta on säädetty asianajajalain 5 c §:ssä, OK 17 luvun 13 ja 9 §:ssä, esitutkintalain 7 luvun 8 §:ssä sekä pakkokeinolain 7 luvun 3 §:ssä.

Asianajajan salassapito- ja todistamiskieltovelvollisuus

Asianajajalaki 5 c §

Asianajajalain 5 c §:n nojalla asianajaja tai hänen apulaisensa ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon.

Rangaistus edellä mainitun salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Oikeudenkäymiskaari 17 luku 13 §

OK 17 luvun 13 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja taikka tulkki ei saa luvattomasti todistaa siitä, mitä hän on saanut tietää:

- 1) hoitaessaan oikeudenkäyntiin liittyvää tehtävää;
- 2) antaessaan oikeudellista neuvontaa päämiehen oikeudellisesta asemasta esituskinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa;
- 3) antaessaan oikeudellista neuvontaa oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi.

Tuomioistuin voi velvoittaa muun 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön kuin rikosasian vastaajan oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tai tulkin todistamaan, jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta.

Asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja taikka julkinen oikeusavustaja ei saa luvattomasti todistaa yksityisen tai perheen salaisuudesta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, josta hän on muussa kuin 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässään saanut tiedon. Tuomioistuin voi kuitenkin velvoittaa henkilön todistamaan, jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, tai jos erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämisestä sekä muut olosuhteet sitä vaativat.

Oikeudenkäymiskaari 17 luku 9 §

Asianajajan velvollisuudesta luovuttaa asiakirja käytettäväksi todisteena on säädetty OK 17 luvun 9 §:ssä. Säännöksen mukaan sillä, jolla on tuomioistuimessa kuulustellessa asianosaisena todistelutarkoituksessa, todistajana tai asiantuntijana velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, ei ole velvollisuutta luovuttaa esinettä tai asiakirjaa käytettäväksi todisteena taikka sallia katselmuksen toimittamista näytön hankkimiseksi salassa pidettävästä tai vaitiolo-oikeuden alaisesta tiedosta.

Esitutkintalaki 7 luku 8 §

Esitutkintalain 7 luvun 8 §:n mukaan todistajan on totuudenmukaisesti ja mitään salaamatta ilmaistava, mitä hän tietää tutkittavasta asiasta. Jos hän kuitenkin olisi tutkittavaa rikosta koskevassa oikeudenkäynnissä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10–14 §:n 16–21 §:n taikka 22 §:n 1 ja 2 momentin nojalla oikeutettu tai velvollinen kieltäytymään todistamasta, hän on vastaavasti oikeutettu tai velvollinen siihen myös esituskinnassa.

Esitutkintalain 7 luvun 8 §:n 3 momentin mukaan todistaja on velvollinen myös esittämään hallussaan olevan, esitutinnan kannalta merkityksellisen asiakirjan tai muun todistusaineiston, jos se voitaisiin pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n mukaan takavarikoida eikä takavarikoimiselle ole mainitun luvun 3 §:ssä säädettyä estettä.

Pakkokeinolaki 7 luku 3 §

Pakkokeinolain 7 luvun 3 §:n mukaan asiakirjaa tai muuta 1 §:ssä tarkoitettua kohdetta ei saa takavarikoida eikä jäljentää, jos se sisältää tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10–14, 16, 20 tai 21 §:n nojalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta.

Jos salassapitovelvollisuus tai -oikeus perustuu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 2 tai 3 momenttiin tai 13, 14, 16 tai 20 §:ään, edellytyksenä kiellolle 1 momentissa säädetyn lisäksi on, että kohde on mainitussa lainkohdassa tarkoitetun henkilön tai häneen mainitun luvun 22 §:n 2 momentissa tarkoitetussa suhteessa olevan henkilön hallussa taikka sen hallussa, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus tai -oikeus on säädetty.

Asianajajan asiakasvaratilit

Asianajajan asiakasvaratilit kuuluvat asianajajan salassapitovelvollisuuden piiriin. Asiakasvaroja ovat asianajajan tai hänen toimistonsa hallussa olevat muille kuin asianajajalle tai hänen toimistolleen kuuluvat raha- ja muut varat. Asiakasvaroja ovat esimerkiksi ne varat, jotka asianajaja on saanut tiettyssä tehtävässä asiakkaansa puolesta joko kolmannelle suoritettavaksi tai muulla tavoin käytettäväksi. Asiakasvaroja ovat niin ikään rahavarat, arvopaperit ja -osuudet sekä varallisuusarvoiset esineet, jotka asianajaja on vastaanottanut kolmannelta asiakkaansa lukuun ja asiakkaalle tilitettäväksi taikka asiakkaan lukuun säilytettäväksi samoin kuin asianajajan määräyksenvaraista tehtävää hoitaessaan saamat varat.

Suomen Asianajajaliitto on vahvistanut asianajajien asiakasvarojen hoitoa koskevan ohjeen. Asianajaja on velvollinen pitämään asiakasvarat erillään omista ja toimistonsa varoista. Asiakasvarojen tilillä saa pitää vain asiakasvaroja. Asiakasvarojen tilistä on tehtävä pankille nimenomainen ja ulospäin (esim. tiliotteesta) näkyvä ilmoitus siitä, että tilillä olevat rahavarat eivät ole asianajotoimiston omaisuutta.

Viranomaisten oikeus saada tietoja asiakasvaratileistä

Suomen Asianajajaliitto lähtee siitä, että viranomaisten oikeuteen saada tietoja asiakasvaratili- ja pankkitietojen osalta tulee noudattaa samoja periaatteita kuin mitä noudatetaan, kun kysymys on esitutkintaviranomaisten oikeudesta saada tällaisia tietoja. Jos asianajajalta pyydetään tietoja asianajajan hallussa olevista asiakkaan tileistä, asiakirjoista jne., on asianajajalla oikeus kieltäytyä todistamasta OK 17 luvun, esitutkintalain ja pakkokeinolain edellä kuvattujen säännösten nojalla ja siten myös oikeus kieltäytyä antamasta hänen hallussaan olevia asiakirjoja yms. Sama pätee asianajajan hallussa oleviin asiakasvaratileihin.

Asianajajalla on velvollisuus ilmoittaa ulosottoviranomaiselle, onko hänellä tietyn asiakkaan varoja hallussaan, mutta esimerkiksi tehtäessä verotarkastusta asianajajan toimistoon, ei veroviranomaisella ole pääsyä asianajajan hallussa oleviin asiakasvaratileihin.

Rikoksen esitutkintaa suorittavilla viranomaisilla on oikeus saada tietoja asianajajan asiakasvaratileistä, jos kysymys on niin vakavasta rikoksesta, että tuomioistuim voi määrätä asianajajan todistamaan asiassa ja antamaan tietoja asianajajan asiakasvaratileistä. Muilla pankki- ja maksutilijärjestelmän uudistamishankkeen arviomuistiossa mainituilla viranomaisilla ei ole eikä heillä tule olla yleistä oikeutta ja valtuutta saada luotto- tai maksulaitokselta tietoja asianajajan hallussa olevista asiakasvaratileistä tai muista asianajosalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista. Mikäli näin olisi, menettelyllä kierrettäisiin perus- ja ihmisoikeuksissa taattua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatetta, eli asianajajan ja hänen asiakkaansa välistä luottamuksellista suhdetta.

Myöskään rahanpesun selvittelykeskuksella ei voi olla oikeutta päästä asianajajan asiakasvaratileihin. Rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeus ei voi olla laajempi kuin esitutkintaviranomaisten esitutkinta- ja pakkokeinolaissa säädetyt yleiset valtuudet. Tässä yhteydessä Suomen Asianajajaliitto muistuttaa, että osa asiakasvaratileillä olevista varoista voivat liittyä oikeustoimiin tai oikeudenkäynteihin, jotka eivät edes kuulu rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Mikäli asianajajan asiakasvaratileihin olisi tarvetta päästä rahanpesulain säännösten nojalla, olisi yksi vaihtoehto hallinnoida tätä Suomen Asianajajaliiton kautta. Tästä tulisi säätää laissa.

Jos asianajaja on itse rikoksesta epäiltynä, noudatetaan normaaleja rikosprosessin sääntöjä. Kuitenkin tilanteissa, joissa asianajotoimistoon tehdään esimerkiksi rikostutkintaan liittyvää etsintää, on etsinnässä aina läsnä nk. etsintävaltuutettu, jonka tehtävänä on huolehtia, etteivät esitutkintaviranomaiset etsinnän yhteydessä tutki sellaisia asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, jotka eivät kuulu kyseessä olevaan rikostutkintaan. Näin on haluttu varmistua siitä, että asianajajan asiakkaiden asianajosalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot pidetään salassa.

Pankeilla ei voi eikä saa olla oikeutta antaa asianajajan asiakasvaroista tietoja kenellekään viranomaiselle keskustelematta siitä ensin asianajajan kanssa. Asianajajalla tulee olla oikeus harkita, voiko hän antaa tällaisia tietoja. Asianajajalla on lähtökohtaisesti velvollisuus kieltäytyä antamasta asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, ellei tuomioistuim velvoita häntä siihen tai asiakas siihen suostu. Tätä kieltäytymisvelvollisuutta ei voida kiertää sillä, että joku ulkopuolinen taho toimittaa tiedot. Mikäli asianajaja velvoitetaan antamaan häneltä pyydetyt tiedot, voi asianajaja toimittaa sellaiset tiedot, jotka koskevat vain ja ainoastaan henkilöä tai yritystä, jonka tietoja viranomainen pyytää. Mikäli viranomainen pääsee kaikkiin asiakasvaratilien tietoihin, tulevat viranomaisen tietoon myöskin sellaisten asiakkaiden tiedot, joilla ei ole mitään tekemistä asian kanssa. Tällöin rikotaan heidän osaltaan oikeutta tiedon luottamuksellisuuteen ja asianajosalaisuuteen.

Asianajosalaisuus on säädetty asiakkaan turvaksi, ei asianajajan.

Selvyyden vuoksi täytyy todeta, että asianajajan on häntä velvoittavien hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden nojalla toimittava rehellisesti. Hän ei saa edesauttaa minkäänlaista lainvastaista toimintaa asiakkaansa tai kenenkään muunkaan pyynnöstä.

Suomen Asianajajaliitto vastustaa ehdottomasti sitä, että muut kuin esitutkintaviranomaiset, edellä mainitun erityislainsäädännön nojalla, voisivat automaattisella tietojenhausta saada tietoja asianajajan hallussa olevista asiakasvaratileistä tai niiden tilitapahtumista. Tilanteissa, joissa asianajajan salassapitovelvollisuutta ei voida rikkoa edes pakkokeinoilla, ei sitä voi rikkoa muillakaan tavoilla.

Asiakasvaratilin tietojen hakeminen sähköisestä rekisteristä tai sähköisen rajapinnan kautta

Jotta viranomaiset eivät kontrolloimattomasti ja jopa lainvastaaisesti pääsisi tutkimaan asianajajien asiakasvaratilejä rikkomatta asianajajan salassapitovelvollisuutta, sähköiseen rekisteriin kerättävien asianajajan asiakasvaratilien yhteyteen tulee aina merkitä nimenomainen tieto siitä, että pankkitili on asianajajan asiakasvarojen tili. Asiakasvaratilien tilitapahtumien hakemista sähköisen rajapinnan kautta ei tule mahdollistaa, vaan viranomaisen tulee kääntyä tietojen saamiseksi tilin haltijana olevan asianajajan puoleen. Asianajajalla tulee olla mahdollisuus harkita, koskeeko viranomaisen tiedustelu sellaista asiakkaaseen liittyvää tietoa, jota asianajajalla ei ole velvollisuutta / oikeutta luovuttaa viranomaiselle.

Suomen Asianajajaliitto suhtautuu erittäin vakavasti asiaan. Asianajajien asiakkaiden oikeusturvaa vaarannetaan vakavasti, mikäli viranomaiset heidän tietämättään ja luvattaan hakevat ja saavat salassa pidettäviä tietoja, vaikka asianajajan asiakasta ei edes epäiltäisi mistään rikoksesta tai tiedonhaun kohteena ei edes ole kyseinen asiakas (ylimääräinen tieto).

Viranomaisten on myös ymmärrettävä ja tunnustettava asianajajien poikkeava asema: asianajajilla on laissa säädetty velvollisuus asianajosalaisuuksien säilyttämiseen ja tätä velvollisuutta, jolla turvataan asianajajan asiakkaan ja asianajajan välinen luottamuksellisuudensuoja ei voida romuttaa. Tämä salassapitovelvollisuus on vahvistettu tuoreessa rahanpesulain voimaansaattamisesta annetussa lakivaliokunnan mietinnössä (LaVL 3/2017 vp).

Lopuksi

Asianajajaa koskeva salassapitovelvollisuus on tunnustettu myös oikeuskäytännössä. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2011:19 tulkinnut asianajajan yleistä salassapitovelvollisuutta. Asiassa olivat vastakkain konkurssipesän pesänhoitaja konkurssilain (120/2004) 8 luvun 9 §:n mukainen tietojensaantioikeus ja asianajajan salassapitovelvollisuus. Kysymys oli siitä, oliko asianajajan asiakkaan konkurssipesän hoitajalla oikeus saada asianajajalta tietoja asianajajan asiakkaaseensa kohdistamasta laskutuksesta ja laskujen maksamisesta. Korkein oikeus päätyi siihen, että asianajajan salassapitovelvollisuus esti vaadittujen tietojen luovuttamisen.

Korkein oikeus totesi perusteluissaan muun muassa seuraavaa: Kysymyksessä olevan asianajotoimiston asianajajat ovat avustaneet X:ää ainakin rikosasiassa, jossa X on tuomittu rangaistukseen kavallusrikoksesta. X:llä on ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen c-kohdan mukainen oikeus puolustautua itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä. Oikeudenkäyntiavun saaminen on edellyttänyt asianajopalkkioiden maksamista, mikä käytännössä tapahtuu pankkiyhteyksiä käyttämällä. Tieto pankkiyhteyksistä saattaa edistää maksajan omaisuuden jäljittämistä. Jos asianajotoimistot olisivat velvollisia antamaan tiedot asiakkaansa pankkiyhteyksistä, pelko omaisuuden paljastumisesta vaikeuttaisi tällaisessa tapauksessa turvautumista oikeudenkäyntiavustajaan tai saattaisi estää sen kokonaan.

Tuoreemmassa tapauksessa 27.4.2017 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi yksimielisesti, että asianajajan pankkitilin tutkimisella loukattiin oikeutta ammatilliseen luottamuksellisuuteen ja yksityiselämään.

Asiassa syyttäväviranomaisen pyyntö tarkastaa asianajajan tilit oli tehty järjestäytyntä petosta koskevan rikostutkinnan yhteydessä. Yksi epäillyistä oli ollut asianajajan asiakas. Asianajaja valitti EIT:hen, että Saksan viranomaiset olivat oikeudettomasti keränneet, tallentaneet ja luovuttaneet hänen yrityksensä tilitietoja ja samalla paljastaneet hänen asiakkaidensa tietoja.

EIT totesi ratkaisussaan, että asianajajan pankkitilin tarkastus oli ollut suhteeton, etenkin kun otettiin huomioon alhainen kynnyks, jolla tilit oli voitu Saksan lain mukaan tarkastaa. Lainsäädäntö oli mahdollistanut toimenpiteiden toteuttamisen heti, kun rikosta epäiltiin. Huomioitavaa oli myös syyttäväviranomaisten laaja tietojensaantioikeus, joka oli ollut voimassa rajoitetun ajan ja se oli kattanut kaikki tiedot asianajajan yrityksen pankkitilistä ja sen tilitapahtumista. Huomiota kiinnitettiin myös asianajajan henkilökohtaisten tietojen paljastumiseen ja niiden jatkuvaan tallentamiseen etenkin, kun asianmukaiset prosessuaaliset oikeussuojakeinot olivat puuttuneet.

Tapauksessa oli rikottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa.

Helsingissä 27. päivänä kesäkuuta 2017

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Tarkastuslakimies Kristiina Sare, Suomen Asianajajaliitto, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa.