OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

EU-oikeus ja tietosuoja

21.4.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Hallintovaliokunta 22.4.2022; 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 direktiiviin (EU) 2018/843 (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi) täytäntöönpanoa, ja lisäksi antaa täydentävää sääntelyä kansallisista muutostarpeista johtuen.

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. On tärkeää, että toimivaltaisten viranomaisten tietoon pääsy varmistetaan direktiivien edellyttämällä tavalla, huomioiden niiden tavoitteen torjua vakavaa rikollisuutta. Erityisesti rajat ylittävään rikollisuuteen liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja takaisinsaanti on haasteellista, mistä syystä on tärkeää kiinnittää huomiota myös rikollista alkuperää olevien varojen jäljittämisen tehostamistarpeisiin. Tässä lausunnossa kiinnitetään tarkemmin huomiota Ulosottolaitoksen tiedonsaantitarpeisiin ja EU-oikeuden mukaista kansallista sääntelyliikkumavaran käyttöä koskeviin näkökohtiin sekä eräisiin ehdotettua koostavaa sovellusta koskeviin kysymyksiin.

Ulosottolaitoksen tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 3 §:n 4 kohdassa säädettäisiin Ulosottolaitoksen tiedonsaantioikeudesta. Ulosottolaitoksen tehtävien voidaan katsoa kuuluvan osittain rahoitustietodirektiivin 4 artiklan alaan (vakaviin rikoksiin liittyvää rikostutkintaa tukevat tehtävät, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljittäminen ja jäädyttäminen). Ehdotettu säännös on perusteltu Ulosoton toiminnan kannalta. Ulosotolla on säännöllinen pankkitileihin kohdistuva tiedonsaantitarve riippumatta ulosoton perusteesta. Ulosotossa ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista tehdä eroa vakavien ja muiden rikosten välillä. Ulosottoviranomainen huolehtii muun ohella rikosasioissa tuomittujen sakkojen, vahingonkorvaussaatavien ja rahamääräisten

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

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 erityisen kannatettavana.

Ulosottolaitoksen vuosittain erilaisissa ulosottoasioissa tekemien tilikyselyjen määrä on niin mittava, ja tilikyselyt ovat jatkuva osa sen tehtäviä, että 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 välttämättömyysedellytys täyttyy. Lisäksi ulosottomiehen tiedonsaantioikeus on ulosottokaaressa sidottu tietojen välttämättömyyteen yksittäisessä ulosottoasiassa. Välttämättömyyden arvioi ulosottomies. Ulosottokaaren sääntelyn voidaan siten katsoa tukevan mahdollisuutta antaa ulosottomiehille suora pääsy järjestelmään.

Hallituksen esitykseen liittyy kuitenkin jäljempänä tarkemmin kommentoituja kysymyksiä, jotka koskevat kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöä. On myös syytä huomata, että hallituksen esitystä ei ole kytketty valtion talousarvioesitykseen, vaan viranomaisille aiheutuvat kustannukset rahoitettaisiin esityksen mukaan aiemmin myönnetyillä määrärahoilla. Hallituksen esityksen mukaan Ulosottolaitoksen osalta on arvioitu, että rajapinnan rakentamiskustannukset olisivat 50 000–115 000 euroa, ja että kustannus riippuu siitä, kuinka paljon pystytään hyödyntämään muita samankaltaisia tai jo rakennettuja rajapintoja. Esityksen kustannusvaikutuksia ei ole ainakaan Ulosottolaitoksen osalta huomioitu aiemmin myönnetyissä määrärahoissa. Ulosottolaitos on hallituksen esityksen antamisen jälkeen tarkentanut kustannusarvion 115 000 euroon ja esittänyt rajapinnan toteuttamiseksi vuoden 2023 talousarvioon 95 000 euron määrärahaa.

Kansallisen liikkumavaran käyttö ja viranomaisten tiedonsaantioikeus

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon, jossa se on ottanut huomioon aiemmin lain säätämisen yhteydessä antamassaan lausunnossa esitetyt näkökohdat. ”Perustuslakivaliokunnan mielestä vastaavia näkökohtia voidaan esittää myös nyt ehdotettavan sääntelyn sisällöstä. Koska ehdotettava sääntely ei kuitenkaan ulotu yksityiselämän suojan ydinalueelle arkaluonteisina tietoina pidettäviin yksittäisiin tilitapahtumatietoihin, ei nyt ehdotettava aiemmin arvioitua täsmällisempi ja tarkkarajaisempi sääntely sille säätämisjärjestysperusteluissa esitetyt viranomaiskohtaiset perustelut huomioiden vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Hallintovaliokunnan on kuitenkin tarkasteltava ehdotetun järjestelmän suhdetta EU:n tietosuojalainsäädäntöön ja varmistuttava sen yhteensopivuudesta.” (PeVL 10/2022 vp, kohta 14)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että ”voimassa olevaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin ei sisälly vastaavaa sääntelyä koostavasta sovelluksesta. Hallituksen esityksen mukaan

järjestelyssä on pääosin kysymys EU-oikeuden täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksessä pääsyä esitetään kuitenkin muihinkin kuin direktiiveissä säädettyihin käyttötarkoituksiin Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Puolustusvoimille. Edellä valvontajärjestelmän tietosisällöistä, sääntelyn yksityiskohtaisuudesta ja sääntelylle esitetyistä perusteluista sanottu huomioon ottaen ehdotettu sääntely ei näiltäkään osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä näiltäkin osin varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa.” (PeVL 10/2022 vp, kohta 16)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan tietoon pääsyä usealle viranomaiselle, jolle voimassa oleva laki ei mahdollista tiedonsaantia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Hallituksen esityksessä on sinänsä selostettu kattavasti käyttötarkoituksia, joihin tietoja käytettäisiin, ja lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetut tiedonsaantioikeudet on perustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatut 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 säädetyt oikeudet käsitellä luovutettavia tietoja (PeVL 48/2018 vp, s. 6). Sen lisäksi, että kullakin ehdotetulla viranomaisella tulee olla laissa säädettyyn tehtävään perustuva tarve käsitellä luovutettavia tietoja, ehdotettua sääntelyä 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. Tältä osin huomio kiinnittyy siihen, että perustelut jäävät sääntelyn välttämättömyyden arvioinnin osalta jokseenkin ohuiksi eräiden ehdotettujen kansallisten laajennusten osalta, vaikka ehdotetuille tiedonsaantioikeuksille vaikuttaisi olevan perusteltu tarve.

Esimerkiksi Finanssivalvonnan osalta uusien tiedonsaantioikeuksien välttämättömyyden tarvetta ei ole tarkemmin arvioitu. Ehdotetun 3 §:n 9 kohdan mukaan Finanssivalvonta voisi hyödyntää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseen. Nämä tehtävät eivät vaikuttaisi liittyvän ainakaan suoraan kummankaan 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. Esityksestä ei ilmene tarkemmin se, käytetäänkö siinä säädetyistä tehtävistä kaikissa tosiasiallisesti yksittäisten asiakkaiden tietoja, tai tarvitaanko kyseisiin tehtäviin ylipäätään asiakkaiden tietoja siten, että asiakas on tunnistettavissa.

Edellä mainituista perustelujen puutteista huolimatta ehdotettuun sääntelyyn ei vaikuttaisi liittyvän erityisiä valtiosääntöisiä ongelmia. Kansallisessa täytäntöönpanossa on kuitenkin otettava huomioon EU-oikeuden sallima sääntelyliikkumavaran käyttö sen lisäksi, että sääntelyliikkumavaran käytöllä on vaikutusta perusoikeuksien suojaa koskeviin velvoitteisiin.

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 eivät muutoin näyttäisi sisältävän nimenomaista sääntelyliikkumavaraa laajentaa tiedonsaantioikeuksia keskitettyyn pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään siltä osin kuin ei ole kyse direktiivissä tarkoitetuista vakavista 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) Säätämisjärjestysperusteluista ja säännöskohtaisista ei ilmene tarkemmin, mihin arvio muutoin perustuu. Ehdotetussa 3 §:n 7 ja 8 kohdassa tiedonsaantioikeuksia ei ole myöskään 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.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä olisi syytä kiinnittää huomiota siihen yleiseen EU-lainsäädäntöä koskevaan sääntöön, jonka mukaisesti pelkästään artiklat ovat sitovia. Direktiivin johdanto-osa on tarkoitettu lähinnä tukemaan säädöksen tulkintaa. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on myös vahvistettu se, että unionin säädöksen johdanto-osalla ei ole ”sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen” (ks. esim. C-308/97, Manfredi, tuomio 25.11.1998, kohta 30; C-136/04, Deutsches Milch-Kontor, tuomio 24.11.2005, kohta 32 ja C-134/08, Tyson Parketthandel, tuomio 2.4.2009, kohta 16). Esityksestä jää epäselväksi, millä perusteella on arvioitu mahdolliseksi poiketa täytäntöönpantavien direktiivien nimenomaisesta sanamuodosta. Rahoitusdirektiivin johdanto-osan 19 kappaleen sanamuoto herättää myös kysymyksiä, eikä riittäne sääntelyliikkumavaran käytön perusteeksi sellaisenaan.

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.

Muut huomiot

Hallituksen esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon henkilötietojen suojaan ja henkilötietojen käsittelyn riskeihin liittyvät näkökohdat. Ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien osalta on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että mitä laajemmin tietoon pääsy sallitaan, sen enemmän riskejä sääntelyyn liittyy luonnollisen henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietojen luovutuksiin voidaan katsoa

liittyvän aina riskejä. Tietoturvallisella teknologialla voi kuitenkin olla tietosuojaa parantavaa vaikutusta, erityisesti jos se samalla vähentää tarpeettomia kyselyitä ja tarpeetonta henkilötietojen käsittelyä.

Ehdotettuun koostavaan sovellukseen ja sen rekisterinpitoon liittyy säännöstasolla jossain määrin epäselvyyttä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 a §:n mukaisesti Tulli olisi koostavalla sovelluksella käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjä. Tietojen siirtäminen koostavalla sovelluksella olisi kuitenkin käytännössä automatisoitua eikä tiedonluovutuksiin juurikaan liittyisi rekisterinpitäjän harkintaa. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 91) mukaan Tullilla ei myöskään olisi viranomaisena sen enempää pääsyä tilirekisteriin tehtyihin pyyntöihin kuin koostavalla sovelluksella tehtyihin pyyntöihin, vaan kyselyt olisivat suoria ja sisäänrakennettu teknisesti siten, ettei Tulli voisi puuttua siihen, mitä viranomainen kysyy ja mitä tietoja luovutetaan. Valvonta, jota järjestelmän kautta tehtävien tiedonluovutusten osalta voitaisiin tehdä lokitietojen perusteella, olisi jälkikäteistä. Vaikka tietoja vastaanottavat viranomaiset ovat myös velvollisia oman henkilötietojen käsittelynsä osalta noudattamaan tietojen käyttötarkoituksen mukaisesti joko EU:n yleistä tietosuoja-asetusta tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018), edellä mainitut perustelulausumat herättävät ehdotetun 7 a §:n valossa kysymyksiä siitä, mitkä tarkalleen ottaen olisivat Tullin rekisterinpitovastuulla olevat käsittelytoimet, huomioiden rekisterinpitovastuun jakautumisen eri viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Tämä korostuu erityisesti tiedonluovutustilanteissa. Epäselvyyttä voisi syntyä myös siitä, miten virkavastuu kohdentuisi mahdollisissa rikkomustapauksissa siltä osin kuin on kyse Tullista ja tietoja vastaanottavista viranomaisista. Lähtökohtaisesti rekisterinpitäjä on aina vastuussa henkilötietojen luovutuksista sekä niihin liittyen muun muassa yleisten henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan ja rikosasioiden tietosuojalain 4-7 §:n mukaisesti.

Edellä mainitun lisäksi myös toimivaltaisen viranomaisen käsitteeseen liittyy epäselvyyttä 1. lakiehdotuksen säännöstasolla sen valossa, mitä esityksen perusteluissa todetaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että rahoitustietodirektiivin 3 ja 4 artiklan edellyttämällä tavalla niiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi, jotka voivat saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämistä, selvittämistä ja syytteeseen asettamista varten, nimetään laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä seuraavat viranomaiset: poliisi, rahanpesun selvittelykeskus, Tulli ja Rajavartiolaitos, joille on säädetty kansallisesti toimivaltaa liittyen rikosten estämiseen ja ennalta estämiseen ja selvittämiseen Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten osalta. Toisaalta esityksessä todetaan, 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. Nämä perusteluista ilmenevät seikat eivät kuitenkaan käy ilmi pykälistä. Lakiehdotuksen 3 §:ssä kaikki siinä luetellut viranomaiset on määritetty toimivaltaisiksi viranomaisiksi, joille voisi luovuttaa tietoja 7 a §:ssä säädettävän koostavan sovelluksen avulla. Myöskään 7 a §:ssä ei tehdä eroa eri toimivaltaisten viranomaisten välillä siten kuin perusteluissa lausutaan.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että lakiehdotuksen 3 §:ssä myös asianajajayhdistys on määritelty toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Asianajajayhdistys ei ole viranomainen. Myös tämä epätäsmällisyys heijastuu ehdotettuun 7 a §:ään.