OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lausunto

8.2.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Hallintovaliokunta 10.2.2022 klo 12.45; U 62/2021 vp

Komissio antoi 20.7.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1153 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten pääsystä keskitettyihin pankkitilirekistereihin keskitetyn yhteyspisteen kautta (COM(2021) 429 final, jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*). Rahoitustietodirektiivin muuttamista koskevalla ehdotuksella on yhteys komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen ja direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta (COM(2021) 423 final, (jäljempänä *kuudes rahanpesudirektiivi*). Voimassa olevassa rahoitustietodirektiivissä, jonka täytäntöönpanon määräaika oli 1.8.2021, asetetaan jäsenvaltioille velvoite nimetä viranomaiset, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa tai niihin liittyvissä syytetoimissa, jotta ne voivat saada pääsyn keskitettyihin automatisoituihin mekanismeihin (kansalliset keskitetyt pankkitilirekisterit) sekä näiden viranomaisten oikeudesta tehdä niihin hakuja. Rahoitustietodirektiivi koskee vakavia rikoksia.

Kuudetta rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että keskitetyistä pankkitilirekistereistä saatavat tiedot ovat saatavilla komission kehittämän ja ylläpitämän pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen kautta ja pääsy tähän keskitettyyn yhteyspisteeseen annettaisiin rahanpesun selvittelykeskuksille. Nyt käsittelyssä olevassa rahoitustietodirektiiviehdotuksessa laajennettaisiin pankkitilirekisterien keskitetyn yhteyspisteen käyttömahdollisuus koskemaan myös rahoitustietodirektiivissä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia.

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin keskeisimmät asiaan liittyvät näkökohdat. Ehdotuksen tavoitteet vakavan rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan osalta ovat kannatettavia. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission direktiiviehdotukseen rahoitustietodirektiivin muuttamiseksi liittyen pankkitilirekisterien yhteenliittämiseen keskitetyn yhteyspisteen kautta. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, on kuitenkin tärkeää varmistua siitä, että sääntely noudattaa EU:n tietosuojasääntelyä ja kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Ehdotus sisältääkin useita yksityiskohtia, joita on syytä arvioida vielä

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

tarkemmin neuvottelujen aikana, ottaen huomioon perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Näillä on merkitystä sääntelyn oikeasuhteisuudenkin kannalta.

EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisuuden arviointi tarkoittaa erityisesti, että ehdotettu EU-säädös täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Arvioinnin tekee haasteelliseksi se, että rahoitustietodirektiivi ja kuudes rahanpesudirektiivi on annettu eri oikeusperusteilla ja sovellettavaksi tulee tilanteesta riippuen myös kaksi eri tietosuojaa koskevaa yleissäädöstä. Joka tapauksessa rahanpesudirektiiviin perustuvat kansalliset pankkitilirekisterit ja keskitetty yhteyspiste sekä niiden yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely kuuluvat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan ja sen perusteella myös EU-oikeuden on täytettävä nimenomaisesti oikeasuhteisuuden vaatimus (EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta). Vaatimus koskee myös henkilötietojen luovuttamista ja käsittelyä muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta). Kun rahoitustietodirektiivissä tarkoitetut rikosasioissa toimivaltaiset viranomaiset vastaanottavat tietoja pankkitilirekistereistä, ne puolestaan käsittelevät henkilötietoja niin sanotun rikosasioiden tietosuojadirektiivin nojalla. Jäsenvaltioiden on varmistettava myös rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä oikeasuhteisuuden vaatimuksen noudattaminen siltä osin kuin on kyse toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelystä (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta; rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b ja c alakohta). Komission arvion mukaan ehdotetun säädöksen osalta oikeasuhteisuuden vaatimus täyttyy ja valtioneuvosto sinänsä yhtyy arvioon. Neuvotteluissa on kuitenkin tärkeää pitää mielessä, että komission arvio perustuu erityisesti direktiiviehdotuksen mukaisiin rajauksiin, jotka liittyvät vakavan rikollisuuden torjuntaan ja toisaalta siihen, että rahanpesudirektiivillä perustettuun keskitettyyn yhteyspisteeseen on pääsy rajallisella viranomaisten joukolla. Oikeasuhteisuuden arvioinnissa on huomioitava myös eri säädösten ja säädösehdotusten muodostama kokonaisuus.

Muutosehdotus liittyy haasteelliseen EU-oikeuden kokonaisuuteen, jota on viime vuosien aikana laajennettu useilla erillisillä säädösehdotuksilla, joista osan täytäntöönpano on joko vielä kesken tai on äskettäin saatu päätökseen. Osa sääntelystä on myös ehditty antaa ennen kuin EU:n tietosuojalainsäädännön soveltaminen käynnistyi. Näiden säädösten yhdenmukaisuutta EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa ei ole komissiossa ole ainakaan toistaiseksi erikseen arvioitu. EU-oikeuden oikeasuhteisuuden arviointi ja tulkinta ovat viime kädessä EU:n tuomioistuimen tehtävä. Siten tulevaisuudessa oikeasuhteisuuden arviointiin voi vaikuttaa myös se, millä tavalla jäsenvaltiot käyttävät direktiivien mahdollistamaa liikkumavaraa sen osalta, mille viranomaisille ja millä perusteilla niille annetaan oikeus tehdä hakuja keskitetyn yhteyspisteen kautta.

Sen lisäksi, että ehdotuksen tavoitteena on tehostaa lainvalvontaviranomaisten työtä rajat ylittävän vakavan rikollisuuden ennalta estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä, ehdotuksella on U-kirjelmässä todetuin tavoin vaikutuksia viranomaisten mahdollisuuteen tunnistaa, jäljittää ja jäädyttää rikoshyötyä ja rikoksentekovälineitä. Ehdotuksella on tältä osin liittymäkohtia myös komission vuonna 2021 järjestämään julkiseen kuulemiseen, joka koski rikoshyödyn ja rikoksentekovälineiden jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun direktiivin 2014/42/EU (ns. konfiskaatiodirektiivi) ja varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavien jäsenvaltioiden toimistojen yhteistyöstä rikoksen tuottaman hyödyn tai muun rikokseen liittyvän omaisuuden jäljittämisessä ja tunnistamisessa annetun neuvoston päätöksen 2007/845/YOS (ns. rikoshyötypäätös) tarkistamista.

Suomen vastauksesta julkiseen kuulemiseen ja muusta ennakkovaikuttamisesta mainittujen säädösten tuleviin muutosehdotuksiin on annettu E-kirje E 94/2021 vp. Lakivaliokunta totesi E-kirjeestä antamassaan lausunnossa muun ohella, että EU:n menettämisseuraamuksiin liittyvä lainsäädäntö muodostaa melko monimutkaisen kokonaisuuden. Valiokunta katsoi, että mikäli asiaa koskevaa unionioikeudellista lainsäädäntöä lähdetään uudistamaan, on perusteltua kiinnittää huomiota myös asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntökehyksen kokonaisuuteen sääntelyn selkeyden, ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta (LaVL 13/2021 vp, s. 6). Nämä näkökohdat lainsäädäntökehyksen

kokonaisuudesta on siten U-kirjelmässä todetuin tavoin perusteltua ottaa huomioon myös rahoitustietodirektiivin muuttamista koskevissa neuvotteluissa, ja vastaavasti konfiskaatiodirektiivin ja rikoshyötypäätöksen tarkistamisessa on otettava huomioon rahoitustietodirektiivin muutosehdotus. On myös sinänsä perusteltua, että rikoshyödyn tosiasiallista takaisinsaamista pyritään tehostamaan muun ohella kiinnittämällä huomiota viranomaisyhteistyön toimivuuteen ja siihen, että rikoshyötyä pystytään tehokkaasti tunnistamaan ja jäljittämään, kun taas uuden EU-tason rikosoikeudellisen sääntelyn tulee Suomen perinteisen kannan mukaisesti olla viimesijainen sääntelyn muoto.