

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021  
VN/3704/2021-OM-4

Sisäministeriö

SMDno-2019-1504

## Oikeusministeriön lausunto; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota merkittävimpiin kysymyksiin, jotka edellyttävät oikeusministeriön käsityksen mukaan tarkistamista.

Esityksen tarkoituksena olisi panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 (rahoitustietodirektiivi). Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) muuttamista ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) muuttamista. Oikeusministeriö toteaa, että näillä laeilla pannaan myös osittain täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, (viides rahanpesudirektiivi). Rahoitustietodirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden nimeävän ne viranomaiset, joilla olisi pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään direktiivin tarkoittamalla tavalla. Rahoitustietodirektiivin tarkoituksena on helpottaa erityisesti lainvalvontaviranomaisten, mutta myös rahanpesun selvittelykeskusten tietoon pääsyä. Direktiivi näyttäisi jättävän jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, mille viranomaisille suora pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään olisi annettava. Esitysluonnoksessa kuitenkin ehdotetaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttämiseen oikeutettujen viranomaisten joukkoa laajennettavaksi huomattavasti suhteessa siihen, mikä olisi direktiivien täytäntöönpanon kannalta oikeusministeriön käsityksen mukaan välttämätöntä.

### 1. Henkilötietojen käsittely ja säätämisperustelut

Esitysluonnoksessa on tehty asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, joka koskee henkilötietojen käsittelyä, mukaan lukien esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun tietojärjestelmäkokonaisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely. Oikeusministeriö toteaa aluksi, että perustelut ovat kuitenkin eräiltä osin jopa liian yksityiskohtaiset, huomioiden esitysluonnoksen sisällön. Mikäli hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus toteuttaa kokonaisuutta lainsäädännön mukauttamista yleiseen tietosuojalainsäädäntöön, viimeksi mainittua ei ole tarpeen kaikilta osin selostaa. Myös hallituksen esityksen säätämisperustelussa olisi hyvä keskittyä niihin lainmuutoksiin, joita ehdotetaan. Esitysluonnoksen säätämisperustelut sisältävät yksityiskohtia, jotka eivät vaikuttaisi liittyvän niihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esimerkiksi säätämisperusteluihin sivulla 70. Niiden mukaan lakiehdotuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja arvioitu sääntelyn riittävyyttä siltä osin. Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, mistä erityisistä henkilötietoryhmistä olisi kyse.

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021

VN/3704/2021-OM-4

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan rahoitustietodirektiivin edellyttämästä sääntelystä ja kansallisen liikkumavaran käytöstä on tehty tarkemmin selkoa hallituksen esityksen osiossa 5.1 (Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset). Perustelut näyttävät kuitenkin tältä osin niukkoina. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluista ja muista perusteluista ei käy ilmi riittävällä tarkkuudella niiden säännösten suhde perustuslakiin, joilla ehdotetaan kansallisia laajennuksia rahoitustietodirektiivin ja rahanpesudirektiivin täytäntöönpanovelvoitteisiin. Erityisesti puutteelliseksi jäävät perustelut siitä, mistä syystä eräiden yksittäisten viranomaisten pääsy pankki- ja maksutilejä koskeviin tietoihin olisi välttämätöntä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä tulisi käydä selkeästi ilmi, missä määrin direktiivit sisältävät sääntelyliikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on 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. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Tähän sinänsä on kiinnitetty säätämisyjärjestysperusteluissa huomiota, mutta selostus jää jokseenkin irralliseksi ehdotetuista muutoksista. Perusteluja olisi täydennettävä tältä osin oleellisesti.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan muutettavaksi pykälän johdantolauseetta siten, että siinä mainituilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus päästä järjestelmään tallennettuihin tietoihin, jos se on tarpeellista pykälässä mainittujen tehtävien suorittamiseksi. Voimassa oleva säännös edellyttää tietojen välttämättömyyttä. Oikeusministeriö pitää säännöksen muuttamista koskevaa ehdotusta ongelmallisena, ottaen huomioon vakiintuneen perustuslain tulkintakäytännön, joka koskee viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia. Direktiivi ei näyttäisi tältä osin estävän valtiosääntöisten vaatimusten huomioon ottamista, koska englannin kielessä ei tehdä vastaavaa kielellistä eroa tarpeellisen ja välttämättömän välillä. Englannin kielen ”necessary” voidaan suomentaa myös välttämättömäksi. Muutosta näytettäisiin perusteltavan erityisesti sillä, että lakiehdotusta on muutettu eduskuntakäsittelyn aikana suhteessa niihin ehdotuksiin, joita perustuslakivaliokunnan aiempi lausunto koski. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota muun muassa siihen, että sen mielestä ehdotettu sääntely oli arkaluonteisten tietojen käsittelyyn nähden ongelmallisen avointa ja tulkinnanvaraista. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota myös siihen, että ehdotetun sääntelyn sanamuoto jätti epäselväksi sen, mikä olisi tiedon saamista ja luovuttamista koskevien 1. lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n keskinäinen suhde sekä suhde niihin muihin edellytyksiin, jotka eri toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä koskevissa erillislaeissa asetetaan tiedon saannin edellytyksiksi. Koska arkaluonteisten tietojen käsittely on valiokunnan käytännön mukaan rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, oli ehdotettua sääntelyä täsmennettävä ja selkiytettävä olennaisesti. Tällaiset muutokset olivat edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 48/2018 vp, s. 6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää samassa lausunnossa kuitenkin huomiota myös säännösten väljyyteen. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetut säännökset eivät vaikuttaisi luovutettavien tietojen osalta olevan suhteessa voimassa olevaan lakiin oleellisesti tarkkarajaisemmin muotoiltuja siten, että tiedonsaantioikeuden väljentäminen olisi mahdollista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojen tarpeellisuus- tai välttämättömyydedellytyksessä ei ole kyse pelkästään arkaluonteisista tiedoista tai siitä, millä tavalla tiedot teknisesti asetetaan saataville, vaan kyse on oleellisesti siitä, että viranomaisen tiedonsaantioikeuden katsotaan syrjäyttävän tiedon salassapidon intressin. Tämä ei myöskään koske pelkästään arkaluonteisia, vaan laajemmin salassa pidettäviä tietoja. Toisaalta oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että tiedonsaannin välttämättömyyden tulee toteutua myös tietojärjestelmäratkaisuihin (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappaleet 35-38). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että käsittelyn välttämättömyyden ja muun lainmukaisuuden jälkikäteen ja tehokas valvonta esimerkiksi lokitietojen avulla on sinänsä välttämätöntä, mutta ei kuitenkaan riittävä tae (PeVL 4/2021 vp, kappale 38). Valiokunta on korostanut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun tai muun

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021  
VN/3704/2021-OM-4

seuraamusjärjestelmän varaan (PeVL 65/2018 vp, s. 47, PeVL 51/2018 vp, s. 5, PeVL 52/2018 vp, s. 4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin ja toteaa, että ehdotettu muutos on ristiriidassa niiden kanssa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään sisältyvät asiakkuutta, kuten tilinhaltijaa tai käyttöoikeuden haltijaa koskevat tiedot, pankkitilin yksilöintitiedot, kuten IBAN-numero sekä tosiasiallista edunsaajaa koskevat tiedot. Tiedonhakuprosessi mahdollistaa henkilötietojen ja pankkisalaisuuden piiriin kuuluvien varallisuustietojen luovuttamisen sähköisesti luottolaitoksilta laissa määriteltäville viranomaisille näiden lakisääteistä tehtävää varten. Tietoja ei tallenneta järjestelmään vaan ne luovutetaan rekisterinpitäjänä toimivalta luottolaitokselta viranomaiselle suoraan. Viranomaisen on esitettävä lainsäädännön peruste, jonka nojalla sillä on oikeus saada tiedot. Hallituksen esityksessä pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessin osalta esitettävät käyttöoikeudet perustuvat viranomaisten voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti toimivaltuuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin. Esityksessä ei esitetä viranomaisille uusia toimivaltuuksia saada pankki- ja maksutilitietoja. Nykytilanteeseen verrattuna esitys muuttaisi siis sitä tapaa, jolla tiedot toimitetaan luottolaitosten toimesta toimivaltaisille viranomaisille, eli tiedon saantia sähköistettäisiin. On syytä huomioida, että vaikka tietoja haettaessa arkaluonteisina pidettäviä tietoja ei olisi suoraan näkyvillä, tiedonhaku vaikuttaisi lakiehdotuksen valossa olevan siinä määrin automatisoitua, että arkaluonteisia tietoja olisi pyydettävissä ja luovutettavissa aiempaa nopeammin ja tehokkaammin.

Yleisenä tietosuojaa koskevana huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa nostetaan esitystä puoltavana seikkana esiin kohdentamattomien tiedustelujen määrän väheneminen, ja tältä osin viitataan myös Euroopan tietosuojavaluuttetun näkemykseen (s. 50 ja s. 68). Esitysluonnoksesta jää silti epäselväksi, millä tavalla tietosuojaa parani, sillä esityksen mukaan tieto tietojensaannin perusteesta välitettäisiin tietojen luovuttajalle (s. 58). Esitysluonnoksen perusteluista on vaikea saada käsitys siitä, millä tavalla kohdentamattomat tiedustelut vähenisivät, jos koostavaan sovellukseen tehty tietopyyntö johtaa aina tietojen hakemiseen sekä pankki- ja maksutilitiedot tiedonhakuprosessista että tiedonhakuprosessista, joihin välittyy siis tieto tiedustelusta ja tiedustelun perusteesta tietojen luovuttajalle siinä vaiheessa, kun tietojen kysyjällä ei vielä ole tietoa siitä, pankissa asiakkuuksia on.

## 2. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotus

### *Pankki- ja valvontatilien valvontajärjestelmää käyttävät viranomaiset*

Oikeusministeriö viittaa edellä lausuttuun säätämisyjärjestysperustelujen osalta ja kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan järjestelmään pääsyä usealle viranomaiselle, jonka yhteys järjestelmän käyttötarkoitukseen ei ole kovin ilmeinen. Kun lainsäädännössä ehdotetaan tuntuva yksityiselämän suojan kaventamista, sen tulisi olla kunkin yksittäisen viranomaisen osalta välttämätöntä. Ensinnäkin esitysluonnoksesta saa sen vaikutelman, että viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksista säädetään vain osittain edellä kuvattujen valtiosäännöstä johtuvien vaatimusten mukaisesti. Toiseksi esitysluonnoksen valossa vaikuttaisi siltä, että joidenkin viranomaisten osalta tiedonsaantia on perusteltu lähinnä esitutkintatehtävillä, mutta ei ole arvioitu, minkä tyyppisten rikosten tutkinnasta on kyse ja missä määrin siihen ylipäätään olisi tarpeen tai välttämätöntä käyttää pankkitilitietoja ja maksutapahtumatietoja. Esimerkiksi puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen osalta herää kysymys, kuuluuko niiden toimivaltuuksiin ollenkaan sellaisten rikosten esitutkinta, jossa järjestelmän sisältämien tietojen käsittely tarpeen, tai olisiko se siinä määrin toistuvaa, että tietoon pääsy järjestelmän kautta olisi perusteltua ja välttämätöntä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ainakin rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikosten esitutkinnasta vastaa pääsääntöisesti poliisi, mutta myös suurimmaksi osaksi muun talousrikollisuuden tutkinnasta. Perusteluja tulisi ehdotettujen viranomaisten osalta kokonaisuutena täydentää oleellisin osin.

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021  
VN/3704/2021-OM-4

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. Tietoturvallisella teknologialla voi sinänsä olla tietosuoja parantavaa vaikutusta, mutta tietojen luovutuksiin liittyy aina riskejä. Lisäksi on syytä huomata, että ehdotetun 7 a §:n mukaan tietojen siirtäminen uudella sovelluksella olisi käytännössä automatisoitua. Näin ollen on kyseenalaista, missä määrin siihen voisi liittyä rekisterinpitäjän harkintaa. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota tietosuoja-asetuksen 31 kappaleeseen, jonka mukaan lähtökohtana on, että viranomaisten lähettämien luovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia. Jatkovalmistelun aikana olisi myös näistä syistä johtuen syytä varmistaa myös säännöstasolla, että riskejä pyritään minimoimaan rajaamalla tietoon pääsy siihen, mikä on välttämätöntä yksittäisen viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi tarkemmin huomiota oman hallinnonalansa viranomaisia koskeviin ehdotuksiin.

### *Syyttäjät*

Syyttäjiä ehdotettavaa pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään perustellaan pelkästään sillä, että syyttäjien toimivaltuudet esitutinnan aikana vastaavat tutkinnanjohtajan toimivaltuuksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitutkintalain 2 luvun 4 §:n mukaisesti syyttäjä kuitenkin toimii tutkinnanjohtajana vain tietyissä tilanteissa, kun poliisimiestä epäillään rikoksen tekemisestä. Syyttäjät eivät siten johda esitutkintaa sellaisissa rikosasioissa, jotka kuuluvat direktiivien soveltamisalaan, jollei rikoksesta epäilty ole poliisimies. Syyttäjillä sinänsä on tarve käsitellä lakiehdotuksessa tarkoitetun järjestelmänkin sisältämiä tietoja syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin aikana, mutta syyttäjät saavat tiedot pääsääntöisesti poliisilta osana esitutkinta-aineistoa. Syyttäjällä on myös esitutkintalain 5 luvun 2 §:n mukaisesti mahdollisuus pyytää poliisilta yksittäisiä esitutkintatoimia. Oikeusministeriö toteaa, että se ei pidä perusteltuna tarkoituksenmukaisuus- ja kustannussyistä sitä, että syyttäjillä olisi suora pääsy tietojärjestelmään.

### *Ulosottolaitos ja konkurssiasiamies*

Ulosottolaitoksen osalta oikeusministeriö katsoo, että suora pääsy järjestelmään koostavan sovelluksen välityksellä olisi perusteltua, ja tukee ehdotusta lähtökohtaisesti.

Ulosottolaitoksen tehtävänä on panna täytäntöön muun muassa laiminlyötyjä maksuvelvoitteita, vakuustakavarikkopäätöksiä ja väliaikaisia vakuustakavarikkopäätöksiä. Osassa ulosottoasioissa kyse on rikoksen perusteella tuomitun vahingonkorvauksen tai rahamääräisen menettämisseuraamuksen perimisestä tai tällaisen tulevan maksuvelvoitteen turvaamisesta. Lisäksi ulosottoviranomainen huolehtii varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) mukaisten varojen jäädyttämisspäätösten täytäntöönpanosta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka Ulosottolaitos ei ainakaan kaikkien tehtäviensä osalta ole rahoitustietodirektiivin tarkoittama toimivaltainen viranomainen, on osalla sen tehtävistä kuitenkin hyvin läheinen liityntä direktiivin soveltamisalaan.

Suorapääsillä järjestelmään olisi viranomaisen työtä tehostavaa vaikutusta. Ulosottolaitos tekee esitysluonnoksen mukaan vuosittain noin 10 miljoonaa pankkitiedustelua. Ulosottolaitoksen osalta myös tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuussyt puoltavat suoraa pääsyä järjestelmään koostavan sovelluksen välityksellä.

Oikeusministeriö toteaa, että myös tämän viranomaisen osalta on silti syytä kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun laajennuksen osalta perusteluihin, huomioiden, että Ulosottolaitos ei ainakaan kaikilta osin kuulu täytäntöönpanon kohteena olevien direktiivien tarkoitamiin toimivaltaisiin viranomaisiin. Vaikka tekninen ratkaisu yksityiskohtaisten maksutapahtuma- ja muiden tilitietojen osalta on muuttunut suhteessa siihen, mihin perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti ottanut kantaa,

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021

VN/3704/2021-OM-4

esitysluonnokseen liittyy edelleen osin samoja kysymyksiä (ks. edellä säätämisyjärjestystä koskevat huomiot). Erityisesti tietoon pääsyn välttämättömyyttä olisi syytä perustella yksityiskohtaisemmin. Se, että teknologialla on viranomaisten työtä tehostavaa vaikutusta, ei riitä perustelemaan yksittäisen viranomaisen suoraa pääsyä tietoihin. Tietosuojalainsäädännön pääsäännön mukaan viranomaisten tietopyyntöjen tulee koskea aina yksittäistapauksia ja olla perusteltuja. Ulosottomiehen tiedonsaantioikeus on ulosottokaassa sidottu tietojen välttämättömyyteen yksittäisessä ulosottoasiassa. Välttämättömyyden arvioi ulosottomies. Ulosottokaaren sääntelyn voidaan katsoa tukevan mahdollisuutta antaa ulosottomiehille suora pääsy järjestelmään. Oikeusministeriö katsoo, että Ulosottolaitoksen osalta suora pääsy järjestelmään on perusteltavissa siten kuin perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin sisäministeriön huomiota siihen, että koostavasta sovelluksesta huolimatta järjestelmään liittyminen edellyttäisi rajanpinnan rakentamista myös tietoa hakevan viranomaisen tietojärjestelmään. Esitysluonnoksesta puuttuvat kokonaan kustannusarviot siinä ehdotettujen yksittäisten viranomaisten osalta. Oikeusministeriö katsoo, että nämä tulee lisätä esitysluonnokseen, jotta ehdotuksen toteutettavuutta ja kustannustehokkuutta on mahdollista arvioida. Oikeusministeriö toteaa, että kasvavat tietohallintomenot aiheuttavat Ulosottolaitokselle kustannuspaineita. Kustannusarvion tarkennuttua tulisi arvioida mahdollinen lisämäärärahararve Ulosottolaitoksen valtion talousarvion mukaiseen kehykseen.

Konkurssiasiamiehen osalta oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole kuvattu tarkemmin konkurssiasiamiehen tarvetta järjestelmästä saataviin tietoihin, tietojen tarpeen laajuutta eikä esitetty arviota järjestelmään liittymisen kustannuksista. Esitysluonnoksen perusteella ei voida arvioida konkurssiasiamiehen osalta ehdotuksen tietosuojalainsäädännön mukaisuutta, toteutettavuutta ja kustannustehokkuutta.

### *Rekisterinpito*

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuu lain mukaan pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä ja pankki- ja maksutilirekisteristä. Pankki- ja maksutilirekisterin rekisterinpitäjä on lain 5 §:n mukaan Tulli, kun taas tiedonhakujärjestelmän osalta rekisterinpitäjä ei määritellä laissa. Ilmeisesti laissa on kuitenkin tarkoitettu, että kukin tiedonhakujärjestelmän ylläpitoon velvollinen vastaa sen rekisterinpidosta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a §, jossa säädettäisiin pankki- ja maksutilirekisteriin tallennettujen tietojen siirtämisestä erityisen sovelluksen välityksellä. Sovelluksen rekisterinpitäjä olisi Tulli. Esitysluonnoksen mukaan sovelluksen avulla voitaisiin sujuvoittaa edellä mainitun viranomaisten joukon laajennuksen täytäntöönpanoa.

Ehdotettu 7 a § ja 10 § sisältäisivät myös lokitietoja koskevia säännöksiä, minkä lisäksi 3 a §:ssä säädettäisiin tarkemmin henkilökunnan tietoon pääsyn edellytyksistä toimivaltaisten viranomaisten osalta. Ehdotetuista säännöksistä osa ovat sinänsä ehkä perusteltuja, ottaen huomioon henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit. Lisäksi ilmeisesti ainakin ehdotetulla 3 a §:llä pantaisiin osin täytäntöön rahoitustietodirektiivin säännöksiä. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu säännösten suhdetta tietosuoja-asetuksen suoraan sovellettaviin tietoturvasuoruuksiin koskeviin säännöksiin, jotka eivät sisällä juurikaan sääntelyliikkumavaraa. Jatkovalmistelun aikana olisi arvioitavat tarkemmin, miltä osin tietosuoja-asetus mahdollistaa sitä täydentävät säännökset ja miltä osin tietosuoja-asetuksen säännösten mukauttamista pidetään välttämättöminä henkilötietojen suojan kannalta, ja tarpeen mukaan huomioitava se ehdotetuissa säännöksissä ja perusteluissa. Perusteluista olisi myös syytä ilmetä, mitä tietosuoja-asetuksen säännöksiä erityissäännöksillä on tarkoitus mukauttaa. Tietoturvasuoruuksiin liittyviä vaatimuksia seuraa rekisterinpitäjälle suoraan 24, 25 ja 32 artiklasta. Esimerkiksi henkilökuntaa koskevasta tietoon pääsystä säädetään tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 4 kohdassa. Sen sijaan lokitiedoista ei sisälly tietosuoja-asetukseen nimenomaisia säännöksiä.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021

VN/3704/2021-OM-4

Ehdotettu 7 a §:n 4 momentin sisältämä tietosuoja-asetuksen 18 artiklan soveltamista koskeva rajoitus on perusteltu yksityiskohtaisemmin kuin muut tietosuoja-asetusta täydentävät säännökset. Ehdotettu rajoitus voi sinänsä olla tarpeen tietojen luovuttamisen yhteydessä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että voimassa olevan 7 §:n 2 momentissa jo säädetään saman sisältöisestä rajoituksesta. Ehdotettu 7 a § vaikuttaisi koskevan teknologiaa, jota hyödyntämällä tiedot luovutettaisiin. Ehdotuksesta ei ilmene, mistä syystä lakiin tarvittaisiin toinen saman sisältöinen säännös. Toisaalta säännöksen perusteluista ei myöskään ilmene tarkemmin, millä tavalla rajoituksen arvioidaan täyttävän tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa säädetyt edellytykset. Perusteluissa pääosin toistetaan kyseiset edellytykset ja viitataan viranomaisten tehtäviin. Rajoitustoimen osalta olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota myös sen vaikutuksiin. Vaikutuksia aiheutuu muun muassa ehdotetusta laajasta tietoihin oikeutettujen viranomaisten joukosta. Esitysluonnoksen valossa herää joka tapauksessa kysymys siitä, onko ehdotetun rajoituksen tosiasiallinen syy ennemmin ehdotettu koostava sovellus kuin perusteluissa listatut tarkoitukset.

Oikeusministeriö katsoo, että rekisterinpitäjän määrittely uuden koostavan sovelluksen osalta on sinänsä perusteltua. Oikeusministeriö on kuitenkin jo aiempien lainmuutosten valmistelun yhteydessä kiinnittänyt valtiovarainministeriön huomiota siihen, että rekisterinpitovastuut ovat voimassa olevassa laissa jokseenkin epäselvät. Valvontajärjestelmässä vaikuttaisi olevan jatkossa kyse kolmen osan muodostamasta kokonaisuudesta, jonka osalta jää epäselväksi, mistä syystä tiedonhakupöytäkirjan osalta on poikettu viranomaisen rekisterinpitotehtävästä. Epäselvyydet aiheutuvat 4 §:n 6 momentista ja 5 §:n 3 momentista. Ensin mainitun säännöksen mukaan Tulli antaa määräyksen pankki- ja maksutilien tiedonhakupöytäkirjan teknisistä vaatimuksista. Tämä vaikuttaisi viittaavan tosiasialliseen rekisterinpitäjän rooliin. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan puolestaan tiedonhakupöytäkirjan ylläpitoon velvolliset tahot vastaavat pankki- ja maksutilirekisteriin talletettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheutonta viivytystä. Tämän velvollisuuden osalta on syytä huomata, että tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä vastaa tietojen oikeellisuudesta esimerkiksi rekisterinpitovastuullaan olevan rekisterin sisältämien henkilötietojen osalta. Rekisterinpitäjän vastuuta ei voi siirtää muulle taholle. Säännöksen suhde tietosuoja-asetukseen on edelleen hieman epäselvä, vaikkakin sitä on ilmeisesti jonkin verran täsmennetty aiempien lainmuutosten yhteydessä. Lisäksi jää epäselväksi, onko kyse tosiasiallisesta yhteisrekisterinpidosta, vai onko säännöksellä tarkoitettu poikettavaksi rekisterinpitäjän vastuusta, huomioiden, että rekisterinpitäjäksi on määritelty Tulli.

Henkilötietojen käsittelyprosessissa on merkitystä muodollisen säännöksiin perustuvan toimivallan lisäksi myös sillä, kuka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjän toimivaltaa. (ks. esim. *Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet 7/2020*, s. 10) Oikeusministeriön näkemyksen mukaan laissa on mahdollista säätää tietoja luovuttavien osalta esimerkiksi eräänlaisesta huolellisuusvelvollisuudesta, mistä lainsäädännöstä löytyy myös aiempia esimerkkejä. Sanamuoto tulisi kuitenkin pyrkiä muotoilemaan siten, että rekisterinpitäjän vastuusta ei synny epäselvyyttä. Oikeusministeriö ehdottaa arvioitavaksi jatkovalmistelun aikana, olisiko rekisterinpitoa koskevia säännöksiä syytä selkiyttää samalla, kun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rekisterinpitotehtävä.

#### *Tekniset huomiot 1. lakiehdotuksesta*

Teknisenä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa puhutaan erikoisperinnän virkamiehistä. Nykyisin (1.12.2020 alkaen) kyse on erityistäytäntöönpanon virkamiehistä.

Uhkasakkoa koskevan 11 §:n osalta kyse on pykälään kaavailun lainmuutoksen johdosta tehtävästä lisäyksestä. Pykälän perussisältö olisi pitkälti sama kuin jo voimassa olevassa laissakin. Oikeusministeriöllä ei ole ehdotettuun säännökseen huomautettavaa, mutta kiinnittää huomiota kieliopilliseen virheeseen (pykälätekstistä puuttuu ja –sana).

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021

VN/3704/2021-OM-4

### 3. Esitysluonnoksen 2. lakiehdotus

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan rahanpesun selvittelykeskuksen toimivallan laajentamista. Perustelujen mukaan rahoitustietodirektiivin täytäntöönpano edellyttää laajennusta. Lakiehdotuksen 2 §:n perustelujen mukaan rahoitustietodirektiivi edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulee voida estää, paljastaa ja selvittää Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettuja rikoksia. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rahanpesun selvittelykeskusten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään kuitenkin lähtökohtaisesti rahanpesudirektiivissä, ei rahoitustietodirektiivissä. Näyttäisi myös siltä, että rahoitustietodirektiivi ei näyttäisi edellyttävän perustelulausuman mukaisia toimivaltuuksia, vaan sen tarkoituksena vaikuttaisi olevan lähinnä tiedonsaanti- ja tiedonluovutus-oikeuksien varmistaminen. Oikeusministeriö toteaa, että on sisäministeriön tehtävä ensisijaisesti arvioida, mitä direktiivi edellyttää. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotettuun 2 §:n muutokseen.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan muutokset seurauksena voi olla aiempaa suurempi riski siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksen ja esitutkintaviranomaisten välisten toimivaltuuksien ero hämärtyy. Jo voimassa olevan lain perusteella rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin kuuluu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen sekä tutkintaan saattaminen. Sanamuoto on yhdenmukainen muun poliisia koskevan lainsäädännön terminologian kanssa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin tältä osin huomiota rahanpesudirektiivin vaatimukseen, jonka mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen tulee olla operatiivisesti itsenäinen yksikkö. Lainsäädännön tarkoituksena on ollut, että rahanpesun selvittelykeskus ei itse tutki rahanpesu- ja terrorismin rahoittamisrikoksia, vaan liiketoimien selvittelyn perusteella arvioi, onko asia tarpeen saattaa tutkittavaksi. Epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset eivät ole rikosepäilyjä, mutta niillä voi olla kiinteä yhteys rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen epäilyyn.

Se, että rahanpesun selvittelykeskuksilla tulee olla oikeus luovuttaa henkilötietoja tai muita tietoja Europol-asetuksen liitteessä tarkoitettujen rikosten tutkintaa varten, on eri asia kuin se, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulisi voida tutkia tällaisia rikoksia. Ehdotetut laajennukset momentin 1 ja 3 kohdassa vaikuttaisivat vievän sääntelyn etämmälle rahanpesulainsäädännön tarkoituksesta. Ehdotettu lainmuutos voi myös herättää kysymyksiä siitä, onko laajennuksilla tarkoitus luoda aiempaa pidemmälle meneviä toimivaltuuksia, joita ainakaan rahoitustietodirektiivi ja rahanpesudirektiivi eivät vaikuttaisi edellyttävän. Tältä osin oikeusministeriö viittaa myös pykälän perusteluihin, joiden mukaan Europol-asetuksen liite I sisältää myös sellaisia erittäin vakavia henkeen ja terveyteen tai itsemääräämisoikeuteen sekä omaisuuteen ja yleiseen turvallisuuteen sekä yhteiskuntaan kohdistuvia rikoksia, joissa ei ole taloudellista hyötymistarkoitusta ja jotka eivät siis kuulu rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen esirikosten tämänhetkiseen määritelmään. Oikeusministeriöllä ei ole huomioita ehdotettuihin muutoksiin, jotka koskevat tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia, jotka vaikuttaisivat perustuvan rahoitustietodirektiiviin. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voisiko rahanpesun selvittelykeskus luovuttaa tietoja suoraan Europolille, vai tulisiko tiedot luovuttaa kansallisen Europol-yksikön välityksellä, mikä on ilmeisesti ollut ainakin aiemmin Europolia koskevan sääntelyn tarkoitus. Tältä osin oikeusministeriö viittaa rahoitustietodirektiivin 12 artiklan 1 kohtaan.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin lisäksi huomiota edellä lausuttuun säätämisperusteluista siltä osin kuin on kyse direktiivin mukaisen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Myös tämän lakiehdotuksen osalta säätämisperustelut ovat liikkumavaran käytön osalta niukat. Sen lisäksi, että ehdotettuihin lainmuutoksiin liittyy edellä mainittua epäselvyyttä, ehdotetuilla laajennuksilla olisi vaikutusta yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tältä osin on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset eivät automaattisesti ole rikosepäilyjä. Niiden osalta on kuitenkin rajoitettu huomattavasti rekisteröidyn oikeutta saada tieto itseään koskevien henkilötietojen käsittelystä. Ehdotetuilla lainmuutoksilla laajennettaisiin tilanteita, joissa epäilyttäviä liiketoimia koskevia rahanpesurekisterin sisältämiä tietoja voitaisiin luovuttaa, sellaisiin rikoksiin, joilla välttämättä ei olisi taloudellista hyötymistarkoitusta. Vaikutusten merkittävyyden kannalta on syytä huomioida myös, että lakiehdotuksen sisältämät

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Helsinki  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Eteläesplanadi 10  
00023 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
0295 16001  
Internat. +358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
(09) 160 67730  
Internat. +358 9 160 67730

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**  
oikeusministerio@om.fi  
www.oikeusministerio.fi

Virpi Koivu

30.3.2021

VN/3704/2021  
VN/3704/2021-OM-4

laajennukset rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviin menisivät direktiivien edellyttämää pidemmälle. Jatkovalmistelun aikana olisi syytä vielä arvioida tarkemmin, onko ehdotetuille 2 §:n muutoksille todellista tarvetta, tai tarvittaessa keinoja selventää esitystä ja lakiehdotusta tältä osin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Koivu

Liitteet -

Jakelu SM Sisäministeriö  
SM PO Kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö, Elina Rantakokko

Tiedoksi





VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET  
FINNISH GOVERNMENT

**Asiakirjan sähköinen allekirjoitus**  
**Elektronisk underskrift av dokument**  
**Electronic signature of a document**

**Asia / Sak / Case:**

VN/3704/2021

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö; hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä

**Asiakirja / Dokument / Document:**

VN/3704/2021-OM-4

Oikeusministeriön lausunto; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjeste

**Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:**

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Koivu Virpi 91176763W	2021-03-30T16:06:49	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2021-03-30T16:51:16	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

**Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:**

0c862806092735bb977d5097d35168439b98a6bd9f3c2d7c610bf77fe0260c58