



Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 11.2.2021, SMDno-2019-1504

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa asiakohdassa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Pyydettyä lausuntonani totean seuraavan.

Yleistä

Esitysluonnoksen perusteella hallituksen esityksellä on useita tarkoitusperiä

Hallituksen esityksen julkilausuttuna tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön 20.6.2019 annettu [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, ja neuvoston päätöksen 2000/642/YOS kumoamisesta (jäljempänä *rahoitustietodirektiivi*). Esitysluonnoksen sisältämien ehdotusten sisällön perusteella arvioituna hallituksen esityksellä näyttäisi myös palattavan rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta 30.5.2018 annetun [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin \(EU\) 2018/843](#) (jäljempänä *viides rahanpesudirektiivi*) ja erityisesti

sen 32 a artiklan kansalliseen täytäntöönpanoon. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy ehdotuksia, joita perustellaan pelkästään kansallisilla tarpeilla ja kansallisiin näkökohtiin perustuvalla harkinnalla.

Edellä mainituissa tarkoituksissa esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia (571/2019; jäljempänä *valvontajärjestelmälaki*) että rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia (445/2017; jäljempänä *selvittelykeskuslaki*).

Totean, että hallituksen esityksen tarkoitusperien moninaisuus edellyttää paitsi riittävää seikka-peräisyyttä yksittäisten direktiivien jättämän kansallisen liikkumavaran tunnistamisessa ja esittämisessä, mutta myös tehtyjen ehdotusten suhteuttamista siihen laajempaan normien ja toimintojen muodostamaan kokonaisjärjestelyyn, jolla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja nyttemmin myös terrorismin rahoittamiseen. Perusoikeuksien oikean soveltamisen kannalta tuon kokonaisjärjestelyn tunnistaminen ja siihen liittyvien oikeudellisten reunaehto- jen tunnistaminen ja huomioon ottaminen perusoikeuksien tehokkuuden kannalta ovat olennaisia asioita hallituksen esityksessä. Kansallisen liikkumavaran puitteissa tapahtuvassa sääntelyssä korostuu entisestäänkin sen tunnistaminen, miten syvälle käyvää kajoamista tehdyt ehdotukset tosiasias- sa ja kokonaisuutena merkitsevät perusoikeuksien muodostamaan suojaan ja millaisia reuna- ehtoja tuosta kajoamisen asteesta johtuu ehdotetun sääntelyn kattavuudelle ja tarkkuudelle.

Arvioinnin taustalähtökohtia

Viidennen rahanpesudirektiivin kansallinen täytäntöönpano ja perustuslakivaliokunnan sen yhteydessä esittämät kannanotot

Viides rahanpesudirektiivi (tai tarkemmin: sillä neljänteen rahanpesudirektiiviin lisättävä uusi 32 a artiklan 1 kohta) edellytti jäsenvaltioiden luovan ja ottavan käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, jotka mahdollistavat pankki- ja maksutilien sekä tallelokeroiden haltijoiden oikea-aikaisen tunnistamisen.

Mainittu direktiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön muun ohella säätämällä valvontajärjestelmälaki. Suomi valitsi direktiivin täytäntöönpanemiseksi eräänlaisen duaalimallin, jossa – yksinkertaistaen – luottolaitokset velvoitettiin ylläpitämään kukin omaa sähköistä pankki- ja maksutilien tiedonhakupäijärjestelmänsä tietyn tietosisällön saattamiseksi järjestelmän käyttöön oikeutettujen tahojen saataville, kun taas muut maksulaitokset kuin luottolaitokset sekä sähkörahayhteisöt ja virtuaalivaluutan tarjoajat velvoitettiin luovuttamaan sama tietosisältö uuteen Tullin (perustamaan ja) ylläpitämään pankki- ja maksutilirekisteriin, jonka tietosisältö on niin

ikään järjestelmän käyttöön oikeutettujen tahojen saatavilla. Tätä duaalimallin mukaista kokonaisuutta kutsutaan mainitussa laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmäksi.

Viides rahanpesudirektiivi (32 a artiklan 2 kohta) edellytti, että siinä tarkoitetuissa keskitetyissä mekanismeissa olevat tiedot ovat suoraan kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla välittömästi ja suodattamattomina. Lisäksi kyseisten tietojen on oltava myös rahanpesudirektiivien muodostamassa järjestelmässä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten saatavilla niiden mainitun direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Lisäksi viides rahanpesudirektiivi (32 a artiklan 3 kohta) edellytti, että keskitettyjen mekanismien kautta on saatavilla tietyt siinä erikseen luetellut tietyt vähimmäistiedot. Direktiivi jätti nimenomaisesti (32 a artiklan 4 kohta) jäsenvaltioiden harkintaan, mitä muita tietoja mahdollisesti on oltava saatavilla keskitettyjen mekanismien kautta.

Viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä ([HE 167/2018 vp](#)) ehdotettiin, että oikeus saada tietoja edellä mainitusta valvontajärjestelmästä olisi tullut huomattavan laajalle viranomaisjoukolle ja että nimenomaan pankki- ja maksutilien tiedonhakuprosessin kautta saataviin tietoihin olisi sisällynyt muun ohella saldotietoja sekä tiedot tilitapahtumista vähintään edeltävältä kolmelta vuodelta.

Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä monilta osin erittäin kriittisen lausuntonsa ([PeVL 48/2018 vp](#)). Siltä osin kuin kysymys oli pääsyn antamisesta valvontajärjestelmään direktiivin edellyttämää laajemmalle viranomaisjoukolle, perustuslakivaliokunta katsoi (s. 8), että hallituksen esitykseen ei sisällynyt hyväksyttävästi perusteltua, perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Siltä osin kuin kysymys oli valvontajärjestelmän kautta saatavilla olevien tietojen laajuudesta, perustuslakivaliokunta katsoi (s. 8), että rahanpesudirektiivi ei edellytä tilitietojen ehdotetun laajuista käsittelyä ja että tilitietojen niin laaja käsittely ilman yksittäistapauksellista päätöksentekoa merkitsee syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan.

Talousvaliokunta muokkasi mietinnössään ([TaVM 43/2018 vp](#)) lakiehdotusta niin, että sekä viranomaisten pääsy valvontajärjestelmään että tiedonhakuprosessin kautta saatavilla oleva tietosisältö jäivät viidennen rahanpesudirektiivin edellyttämään minimiin. Toisin sanoen yhtäältä valvontajärjestelmään pääsyyn oikeutetuiksi jäivät enää ne viranomaiset sekä asianajajayhdistys, joille rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki (444/2017; jäljempänä *rahanpesulaki*) osoittaa tehtäviä. Toisaalta tiedonhakuprosessin kautta saatavilla olevista tiedoista poistettiin muun muassa saldotiedot sekä tiedot tilitapahtumista.

Nähdäkseni edellä selostetut tapahtumat viidennen rahanpesudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä selittävät käsillä olevaa esitysluonnosta siinä kuin täytäntöönpanavana oleva rahoitustiedodirektiivikin.

Totean, että riittävää ei ole, että edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto otetaan vain muodollisesti huomioon, vaan sen sisältämä ajattelu on otettava käsillä olevan hallituksen esityksen pohjaksi. Lisäksi esityksessä pitää tehdä selväksi, onko tarkoituksena asiallisesti laajentaa valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten joukkoa niin, että samalla arvioidaan uudelleen aikaisemmassa lainvalmistelussa ja eduskunnassa tehtyjä ratkaisuja siitä, millä edellytyksillä näillä on pääsy tietoihin ja mahdollisuus niitä hyödyntää. Esitysluonnoksessa niin useampi yksittäinen kohta kuin sen kokonaisuuskin antavat aiheen ajatella, että nimenomaan tämä on tarkoitus. Asia on tarpeen selkeyttää lopulliseen hallituksen esitykseen.

Niin rahoitustiedustelutiedon kertymisen kuin pankki- ja maksutilejä koskevien keskitettyjen mekanismienkin taustalla oleva kokonaisjärjestely on jo lähtökohtaisesti poikkeuksellinen

Nähdäkseni niillä kansainvälisillä sopimuksilla, eri rahanpesudirektiiveillä ja kansallisella lainsäädännöllä, joilla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja nyttemmin myös terrorismin rahoittamiseen, on luotu jo lähtökohtaisesti poikkeuksellinen järjestely rahoitustiedustelutiedon (*financial intelligence*) keräämiseen viranomaisten analysointia ja vain rajattua jatkokäyttöä varten.

Tuon järjestelyn alkuperäisideaan kuuluu, että alun perin mahdollisesti hyvinkin vastahakoisille yksityisille tahoille on asetettu velvollisuus omat salassapitovelvollisuutensa ohittaen ilmoittaa omien asiakkaittensa epäilyttävistä liiketoimista viranomaiselle. Yksi tämän järjestelyn reunaehdoista on ollut, että siksi viranomaiseksi, jolle ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista on tehtävä, on asetettu muu kuin säännönmukainen rikosten selvittämisestä vastuussa oleva viranomainen. Tämä on johtanut erityisten rahanpesun selvittelykeskusten (*financial intelligence unit*) perustamiseen.

Epäilemättä järjestelyn alkuperäisideaan on niin ikään kuulunut, että mainittujen ilmoitusten perusteella selvittelykeskukselle kertynyttä tietoaineistoa siirtyy rikosten selvittämisestä vastaavalle viranomaiselle (ja mahdollisesti edelleen syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle) vasta, kun selvittelykeskus on tietoaineistoa analysoituaan ja sitä omilla tiedonhankintatoimillaan rikastettuaan päätenyt siihen, että asiassa on syytä epäillä rahanpesua. Näissä oloissa – ja varsinkin kun rahanpesun selvittelykeskuksetkin on käytännössä sijoitettu mitä erilaisimpien organisaatioiden osiksi (esim. Suomessa osaksi poliisiorganisaatiota, joka huolehtii myös rikosten selvittämisestä esitutkintaviranomaisen roolissaan) – ovat järjestelyn välttämättöminä reunaehtoina korostuneet ns. palomuurisäännöt, jotka rajoittavat mainituin poikkeuksellisin järjestelyin

saadun tiedon käyttämistä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja muun ohella tietojen luovuttamista toiselle viranomaiselle (muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen). Toisaalta on selvää, että nimenomaan eri valtioiden rahanpesun selvittelykeskusten keskinäistä yhteistyötä on sekä kansainvälisissä että unioni-instrumenteissa korostettu ja sitä pyritään unionin säädöksissä ja kansainvälisissä sääntelyinstrumenteissa edistämään.

Palomuurisäännöt ovat jossain määrin muuttuneet mainitusta alkuperäisestä ajatuksesta. Tärkein muutos on ollut se, että rahanpesun selvittelykeskuksen tietoaineistoa ja sen kertymis- ja mekanismeja on alettu eri instrumenteista ilmenevällä kansainvälisellä ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisellä yhteisymmärryksellä käyttää myös terrorismin rahoituksen estämiseen. Sille on epäilemättä ollut painavat ja hyväksyttävät perusteet. Täytäntöön pantavana oleva rahoitustietodirektiivi edellyttää palomuurisääntöjen lieventämistä edelleen. Esitysluonnos näyttää menevän vielä sitäkin pidemmälle.

Esitysluonnoksesta puuttuu näkökulma, joka ottaa huomioon edellä karkeasti hahmotellun normien ja toimintojen muodostaman kokonaisjärjestelyn, jolla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja nyttemmin myös terrorismin rahoittamiseen, ja tuon kokonaisjärjestelyn sisältämät, perusoikeuksista johtuvat reunaehdot. Nähdäkseni tämä näkökulma on kuitenkin tehtyjen ehdotusten arvioinnin kannalta hyvinkin relevantti.

Samalla esitysluonnoksessa jää huomaamatta, että myös viidennen rahanpesudirektiivin tarkoittamat pankki- ja maksutilejä sekä tallelokeroita koskevat keskitetyt automatisoidut mekanismit luotiin ja otettiin käyttöön nimenomaan rahanpesun ja sen esirikosten sekä terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen tarkoituksessa. Nähdäkseni olennainen kysymys kuuluu, olisiko noita mekanismeja edes pystytty luomaan mitään muita kuin vain mainittuja tarkoituksia varten. Esitysluonnoksessa noita jo lähtökohtaisesti poikkeuksellisia mekanismeja kuitenkin ehdotetaan ulotettavaksi mitä erilaisimpiin kansallisiin viranomaistarkoituksiin vetoamalla kansallisessa lainsäädännössä kyseisille viranomaisille säädettyihin tiedonsaanti-oikeuksiin.

Pidänkin selvänä, että esitysluonnoksessa ehdotettua rahoitustietodirektiivin velvoitteita pidemmälle menevää keskitettyjen mekanismien kansallista käyttöä on perusteltava erityisen seikkaperäisesti paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnon [PeVL 48/2018 vp](#) ja muun perustuslakivaliokunnan käytännön myös keskeisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Poliisin pankkitiedustelujen sähköistämishanke ja sen suhde esitysluonnokseen sisältyviin ehdotuksiin jäävät epäselviksi

Sekä hallituksen esityksestä [HE 167/2018 vp](#) (s. 63 ja 65) että käsillä olevasta esitysluonnoksesta (muun muassa s. 31, 32, 43, 46 ja 49) ilmenee, että poliisilla on – nyt jo ilmeisesti hyvinkin pitkälle edennyt – pankkitiedustelujen sähköistämishanke.

Esitysluonnoksessa (s. 31) kerrotun perusteella keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle on jo osana mainittua hanketta toteutettu pääsy ainakin Tullin ylläpitämään pankki- ja maksutilirekisteriin ja mahdollisesti myös joidenkin luottolaitosten ylläpitämiin tiedonhakupäätelmiin. Esitysluonnoksen (s. 46) mukaan tähän poliisin järjestelmään liittyminen on vapaaehtoista tietoja luovuttaville tahoille.

Valtakunnalliseksi tarkoitetun järjestelmän rakennetta on esitysluonnoksessa (s. 31 ja 32) kuvailtu seuraavasti: ”Poliisin pankkitiedustelun sähköistämistä koskevan projektin tavoitteena on toteuttaa poliisille yhtenäinen sähköinen ja tietosuojan kannalta turvallinen pankkitiedustelujen kyselyalusta. [...] Poliisin oman sähköisen pankkitiedustelun tiimoilta on rakennettu kolme eri järjestelmää, joista ensimmäisessä tehdään itse pankkitiedustelut ja kahden jälkimmäisen kautta pankit lähettävät vastauksia loppukäyttäjille. Näiden kahden tavan lisäksi pankit voivat valita mahdolliseksi vastaanotto- tai toimitustavaksi myös sähköpostin. Poliisin järjestelmät ovat tällä hetkellä käyttöönottovalmiudessa. On tarkoituksena, että käyttö laajenisi poliisin osalta valtakunnalliseksi.”

Edellä mainitusta hankkeesta on nähdäkseni tarjolla vain hyvin niukasti julkista tietoa. Siitä huolimatta tähän poliisin sähköisen pankkitiedustelujen järjestelmään viitataan esitysluonnoksessa useasti. Kun lisäksi viittausten luonne ei ole suinkaan aina yksiselitteinen, vaikeutuu esitysluonnoksessa tehtyjen ehdotusten arviointi. Tämä koskee varsinkin eri järjestelmissä välitettävien tietosisältöjen keskinäistä vertailua.

Hallituksen esityksessä olisi siten hyvä olla tarkempi julkinen kuvaus poliisin sähköisen pankkitiedustelun järjestelmästä.

Yksityiskohtaiset huomiot

Rahoitustietodirektiivin 3 artiklan mukaiset nimeämisvelvoitteet

Esitysluonnoksen julkilausuttu tarkoitus on siis panna kansallisesti täytäntöön rahoitustietodirektiivi, mutta sisällöllisesti arvioituna painopistesuunta näyttäisi olevan muualla.

Kuvaavaa tältä osin on, että esitysluonnoksessa jää asiallisesti vain yhden lyhyen tekstikappaleen (s. 35) varaan, mitä vastataan rahoitustietodirektiivin 3 artiklan mukaiseen velvoitteeseen nimetä ja ilmoittaa komissiolle rikosten ennalta estämiseen, paljastamisen, tutkimiseen ja niihin liittyviin syytetoimiin toimivaltaisista viranomaisista yhtäältä ne (1 kohta), joilla on valtuudet päästä jäsenvaltioiden perustamiin keskitettyihin pankkitilirekistereihin ja tehdä niistä hakuja, ja toisaalta ne (2 kohta), jotka voivat pyytää rahoitustietoja ja -analyyskejä rahanpesun selvittelykeskuksilta. Kyseisessä tekstikappaleessa nimeämistä ei kuitenkaan eritellä mainitun 3 artiklan 1 ja 2 kohtien tarkkuudella. Itse asiassa samaan tekstikappaleeseen sisältyvä viittaus vain direktiivin 4 artiklaan herättää kysymyksen, onko direktiivin 7 artiklaan läheisesti kytkeytyvä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukainen nimeämisvelvoite sivuutettu kokonaan.

Esitysluonnoksessa ei myöskään oteta huomioon, että jo direktiivin 3 artiklan 1 kohta itsessään sisältää sinällään mielenkiintoisen mahdollisuuden rajata siinä mainittujen viranomaisten pääsyä keskitettyihin pankkitilirekistereihin: ”Näihin toimivaltaisiin viranomaisiin kuuluvat vähintään varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavat toimistot”. Esitysluonnoksessa ei siten tehdä selkoa siitä, mikä taho (tai mitkä tahot) Suomessa toimii mainittuna ”varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavana toimistona” (*Asset Recovery Office*), eikä pohdita mainittua rajausmahdollisuutta.

Esitysluonnoksen muu sisältö huomioon ottaen se, miten edellä mainitut nimeämisvelvoitteet täytetään, on hyvinkin merkityksellistä. Pidän selvänä, että kaikkia niitä viranomaisia, joille esitysluonnoksessa ehdotetaan pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään, ei edes voitaisi nimetä direktiivin tarkoittamiksi viranomaisiksi. Nimeämisellä voi lisäksi olla tulevaisuudessa yllättävääkin kantavuutta, mikäli jäljempänä mainitut unionitason hahmotelmat jäsenvaltioiden pankkitileihin liittyvien kansallisten keskitettyjen automatisoitujen mekanismien (keskitettyjen rekistereiden tai keskitettyjen sähköisten tietojenhakujärjestelmien) yhteenliittämisestä toteutuvat.

Hallituksen esityksen säätämisympäristöperusteluissa direktiivin edellyttämä nimeäminen ja sen mahdolliset vaikutukset tietojensaantioikeuksiin on jokaisen viranomaisen osalta erikseen perusteltava tarpeellisessa laajuudessa.

Koostavan sovelluksen luomista tarkoittava valvontajärjestelmälain muutos ehdotus merkitsee perusoikeuksien suojan kannalta uutta kajoavuuden astetta, mitä esitysluonnoksessa ei tunnisteta

Esitysluonnoksessa asiallisesti palataan viidennen rahanpesudirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon ehdottamalla yllä kuvatun duaalimallin mukaisen kokonaisuuden kaikki osat yhdistävää Tullin ylläpitämää uutta teknistä ratkaisua, jota kutsutaan koostavaksi sovellukseksi.

Koostavan sovelluksen luomisen katsotaan esitysluonnoksessa kuuluvan viidennen rahanpesudirektiivin jättämän kansallisen liikkumavaran piiriin.

Esitysluonnoksessa valvontajärjestelmälain 2 §:n määritelmäsäännökseen lisättäväksi ehdotetun määritelmän mukaan (uusi 11 kohta) koostavalla sovelluksella tarkoitetaan Tullin ylläpitämää teknistä ratkaisua, jonka avulla se välittää tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä toimivaltaisille viranomaisille.

Esitysluonnoksessa (s. 36) kerrotun perusteella Tulli (rakentaisi ja) ylläpitäisi automatisoitua koostavaksi sovellukseksi kutsuttua teknistä ratkaisua, jonka avulla se tarjoaisi keskitettynä palveluna sekä Tullin itsensä ylläpitämän pankki- ja maksutilirekisterin että eri ilmoitusvelvollisten ylläpitämien pankki- ja maksutilien tiedonhakupöytäkirjojen tiedot niille viranomaisille, jotka eivät rakenna omia yhteyksiä edellä mainittuihin tietojärjestelmiin. Esitysluonnoksen mukaan koostavan sovelluksen voidaan katsoa olevan viidennen rahanpesudirektiivin kansalliseen liikkumavaraan kuuluva "laajennus".

Toisin sanoen koostavalla sovelluksella yhdistettäisiin viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä syntyneen duaalimallin mukaisen kokonaisuuden osat nähdäkseni yhdeksi kysely- ja välityspalveluksi. Esitysluonnoksessa valvontajärjestelmälakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 7 a §:n 1 momentissa säädettäisiin, että "Tulli ylläpitää koostavaa sovellusta, jolla tiedot luovutetaan siirtämällä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä toimivaltaisille viranomaisille. Tulli on koostavalla sovelluksella käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjä". Edelleen saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että "Tulli välittää 3 §:n mukaisten viranomaisten tietopyynnöt luottolaitokselle sekä siirtää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä vastaanotetut tiedot tietopyynnön mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle koostavalla sovelluksella."

Esitysluonnoksen perusteella ei ole täysin yksiselitteistä, tukeutuisiko Tullin ylläpitämä koostava sovellus vain edellä jo mainittuihin tietojärjestelmiin vai myös muihin tietojärjestelmiin, ja jos niin, mihin kaikkiin järjestelmiin. Niin ikään täysin yksiselitteistä ei ole, millaista on eri viranomaisten tietojärjestelmien, esimerkiksi poliisin sähköisen pankkitiedustelun järjestelmän, tukeutuminen koostavaan sovellukseen. Esitysluonnoksessa moneen kertaan viitatussa Tullin tilirekisterihankkeesta on sinällään yleisessä tietoverkossa saatavilla tietoja, mutta asiaa on mielestäni hyvä kuvata lyhyesti myös hallituksen esityksessä ja sen tekstiin linkitettävissä julkisissa dokumenteissa.

Esitysluonnoksessa (s. 42) koostavaa sovellusta perustellaan sinänsä vaikuttavilla kaikille toimijoille koituvilla kustannussäästöillä. Säästöt saataisiin aikaan, kun pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietoihin oikeutetun yksittäisen viranomaisen ei tarvitsisi rakentaa omia rajapintoja sekä Tullin ylläpitämään pankki- ja maksutilirekisteriin että jokaiseen (esitysluonnoksen

s. 47 maininnan perusteella 17:ään erilliseen) pankki- ja maksutilien tiedonhakupankkiin, vaan ainoastaan yhden rajapinnan Tulliin. Vastaavasti ilmoitusvelvolliset luottolaitokset, maksulaitokset, sähkörahayhteisöt ja virtuaalivaluutan tarjoavat säästävistä, kun niiden tulisi rakentaa rajapinta vain yhteen viranomaiseen eli Tulliin.

Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 45) tuodaan tarkemmin lähteyttämättä esiin, että Euroopan komissio suunnittelee ”eurooppalaisten pankkitiedustelujen toteuttamiseksi kansallisten pankkitilirekistereiden ja keskitettyjen järjestelmien yhteen liittämistä”. Kysymys lienee komission kertomuksesta [COM\(2019\) 372 final](#) ilmenevästä hahmotelmasta ”jäsenvaltioiden pankkitileihin liittyvien kansallisten keskitettyjen automatisoitujen mekanismien (keskitettyjen rekistereiden tai keskitettyjen sähköisten tietojen hakujärjestelmien) yhteenliittämisestä”.

Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa esitysluonnoksen näkemystä, jonka mukaan koostavan sovelluksen luominen pysyy viidennen rahanpesudirektiivin jättämien kansallisen liikkumavaran rajoissa. Nähdäkseni pulmia tulee kuitenkin siitä, mitä kaikkea pitää ottaa huomioon, kun edetään tuon kansallisen liikkumavaran turvin (esimerkiksi onko koostavassa sovelluksessa kuitenkin kysymys rekisterien yhdistelmästä ja mille kaikille viranomaisille siihen on lopulta perusteltua antaa pääsy) ja millainen sääntelykattavuus ja -tarkkuus riittää. Toisaalta on otettava huomioon, että pankkitileihin liittyvät keskitetyt automatisoidut mekanismit todennäköisesti ennemmin tai myöhemmin liitetään unionitasolla yhteen tavalla tai toisella.

Mielestäni oikeudellisesti merkityksetöntä ei kuitenkaan voi olla se, että nykyisestä poiketen viranomaisella voisi ehdotettua koostavaa sovellusta käyttämällä kerralla saada kattavuudessaan eräänlaisen ”360 asteen” kuvan tiettyyn henkilöön kytkeytyvistä pankki- ja maksutileistä sekä tallelokeroista. Koostavan sovelluksen käyttämiseen liittyy siten väistämättä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä informaatioon liittyvien muiden perusoikeuksien kannalta uusi kajoavuuden aste, mitä esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu. Esitysluonnoksen maininnat (s. 47 ja 57) siitä, että koko valvontajärjestelmän tiedoista 95 prosenttia olisi (muutenkin) tulossa pankki- ja maksutilien tiedonhakupankkiin eivät tee edellä kerrottua tyhjäksi.

Mainitun kaltaisen ”360 asteen” kuvan luominen on epäilemättä tarpeen rahanpesun ja sen esirikosten ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja ehkä vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, selvittämisessä ja niitä koskevissa syytetoimissa, mutta missä laajuudessa se on tarpeen muita tarkoituksia varten, vaatii mielestäni paljon seikkaperäisempää punnintaa kuin esitysluonnoksessa nyt tehdään.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettujen viranomaisten piiriä ja valvontajärjestelmän käyttötarkoituksia laajennettavaksi rahoitustietodirektiivin velvoitteita laajemmaksi, mikä edellyttää erityisen vahvoja perusteluja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan laajennettavaksi valvontajärjestelmän tietosisältöön pääsevien viranomaisten piiriä ja samalla pääsyyn oikeuttavia käyttötarkoituksia rahoitustietodirektiivin velvoitteita laajemmaksi ja pidetään tätä niin rahoitustietodirektiivin kuin ilmeisesti viidennen rahanpesudirektiivinkin sallimana. Ehdotettu laajennettu pääsy valvontajärjestelmän tietosisältöön tapahtuisi uutta Tullin ylläpitämää koostavaa sovellusta käyttäen.

Viides rahanpesudirektiivi (32 a artiklan 2 kohta) velvoitti siis pääsyn antamiseen seuraavasti: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa keskitetyissä mekanismeissa olevat tiedot ovat suoraan kansallisten rahanpesun selvittelykeskusten saatavilla välittömästi ja suodattamattomina. Kyseisten tietojen on oltava myös kansallisten toimivaltaisten viranomaisten saatavilla niiden tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että mikä tahansa rahanpesun selvittelykeskus voi antaa tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa keskitetyissä mekanismeissa säilytettävät tiedot mille tahansa toiselle rahanpesun selvittelykeskukselle ajallaan 53 artiklan mukaisesti.”

Edellä jo kuvatus talousvaliokunnan mietinnössään ([TaVM 43/2018 vp](#)) suorittaman lakiehdotuksen muokkaamisen jälkeen valvontajärjestelmälain voimassa olevassa 3 §:ssä säädetään seuraavasti:

Seuraavilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus käyttää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää, jos se on välttämätöntä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi:

- 1) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) tarkoitetuilla valvontaviranomaisilla ja asianajajayhdistyksellä mainitussa laissa tarkoitettujen valvontatehtävän suorittamiseen;
- 2) rahanpesun selvittelykeskuksella rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n 1 momentin 1–4 ja 7 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen;
- 3) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 9 luvun 5 §:n mukaisilla viranomaisilla huolehtimisveloitteen toteuttamiseksi.

Rahoitustietodirektiivin 4 artiklan 1 kohta puolestaan velvoittaa pääsyn antamiseen seuraavasti: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet päästä tilitietoihin ja tehdä niitä koskevia hakuja suoraan ja välittömästi aina, kun se on tarpeen heidän tehtäviensä suorittamiseksi voidakseen estää ennalta, paljastaa ja tutkia rikoksia tai niihin liittyviä syytetoimia varten tai tukea vakaviin

rikoksiin liittyvää rikostutkintaa, mukaan lukien tutkintaan liittyvien varojen tunnistaminen, jäljitäminen ja jäädyttäminen. Tietoihin pääsy ja haut katsotaan suoriksi ja välittömiksi myös silloin, kun keskitettyjä pankkitilirekistereitä ylläpitävät kansalliset viranomaiset toimittavat tilitiedot toimivaltaisille viranomaisille nopeasti automaattisen mekanismin välityksellä edellyttäen, että mikään välittävä laitos ei voi puuttua pyydettyihin tai toimitettaviin tietoihin.” Saman direktiivin 1 artiklasta ilmenee, että kysymys täytyy olla ”vakavasta rikoksesta”, jolla tarkoitetaan Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta 11.5.2016 annetun [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen \(EU\) 2016/794](#) (jäljempänä *Europol-asetus*) liitteessä I lueteltuja rikollisuuden muotoja.

Rahoitustietodirektiivin johdanto-osan kappaleessa 8 todetaan muun ohella: ”Kansallisten viranomaisten pääsy keskitetyissä rekistereissä oleviin tietoihin muissa kuin tämän direktiivin tarkoituksissa tai liittyen muihin kuin tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan.” Johdanto-osan kappaleessa 11 puolestaan todetaan muun ohella: ”Hallinnollisten tutkimusten, jotka eivät ole rahanpesun selvittelykeskusten rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen, paljastamisen ja tehokkaan torjumisen yhteydessä suorittamia tutkimuksia, ei olisi kuuluttava tämän direktiivin soveltamisalaan.”

Esitysluonnoksessa on päädytty ehdottamaan valvontajärjestelmälain 3 §:n muuttamista seuraavaan muotoon:

”Seuraavilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus päästä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään lain 4 §:n mukaisesti luovutettaviin ja 6 §:ssä säädetyn mukaisesti tallennettuihin tietoihin, jos se on tarpeellista seuraavien tehtävien suorittamiseksi:

1) poliisilla, Tullilla, Rajavartiolaitoksella ja syyttäjillä Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/794 (Europol-asetus) liitteen I mukaisten rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi ja niihin liittyviä syytetoimia varten.

2) Verohallinnolla Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n 1 momentissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi;

3) Tullin suorittamaan verotukseen ja verovalvontaan, Tullin suorittamaan esitutkintaan ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 1 luvun 2 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuihin tullirikosten estämis- ja paljastamistehtäviin;

4) Ulosottoviranomaisella ulosottokaassa (705/2007) tarkoitettua täytäntöönpanoa varten;

- 5) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja asianajajayhdistyksellä mainitussa laissa tarkoitettuun valvontatehtävän suorittamiseen;
- 6) rahanpesun selvittelykeskuksella rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n 1 momentin 1 - 4 ja 7 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen;
- 7) poliisilla ja Rajavartiolaitoksella esitutkintaan, rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen, rahankeräyslaissa (863/2019) tarkoitettuun rahankeräysten valvontatehtävän suorittamiseen sekä poliisilain (872/2011) 6 luvun mukaiseen poliisitutkintaan, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii;
- 8) Puolustusvoimilla sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) tarkoitettuun rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 104 §:n säädetyn mukaisesti;
- 9) Finanssivalvonnalla Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen;
- 10) konkurssiasiamiehellä konkurssipesien hallinnon valvonnasta annetun lain (109/1995) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja velallisia ja konkurssipesää koskevia tietoja valvontatehtävän suorittamiseen;
- 11) syyttäjällä Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) säädettyjen virkatehtävien suorittamiseksi.”

Lukuun ottamatta poistettuja Kansaneläkelaitosta koskevia mainintoja sekä uusia rahoitustietodirektiivistä seuraavia lisäyksiä esitysluonnoksessa valvontajärjestelmälain 3 §:ään otettavaksi ehdotettu luettelo viranomaisista ja käyttötarkoituksista muistuttaa hyvin paljon edellä selostetuilla tavoin talousvaliokunnan muokattavana olleessa hallituksen esityksessä ([HE 167/2018 vp](#)) ollut luettelo.

Esitysluonnoksen (muun muassa s. 35 ja 44) argumentaatio tältä osin on sinällään hyvinkin seurattavissa: Luettelossa mainituilla viranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan toimivaltuudet saada luottolaitoksilta ja muiltakin toimijoilta tietoja pankki- tai muun salaisuuden estämättä. Koostavassa sovelluksessa olisi kysymys ”vain” noiden tiedonsaantioikeuksien käyttämisen uudesta teknisestä toteuttamistavasta.

Tosin esitysluonnoksesta (s. 23, 27 ja 28) ilmenee, että niillä viranomaisilla, joilla on rahanpesulain 9 luvun 5 §:n mukainen huolehtimisvelvoite, on jossain määrin erilaisia käsityksiä siitä, voivatko ne voimassa olevankaan oikeuden mukaan käyttää valvontajärjestelmää tuon velvoitteensa täyttämiseksi. Tulli ja Ulosottolaitos näyttäisivät olevan sillä kannalla, että muualla laissa ei ole sellaista tiedonsaantioikeuden antavaa (aineellista) säännöstä, jonka nojalla ne voisivat

käyttää valvontajärjestelmälain 3 §:ssä annettua oikeuttaan valvontajärjestelmän käyttöön nimenomaan rahanpesulain mukaisen huolehtimisveloitteensa täyttämiseksi.

Totean, että hallituksen esityksessä – myös sen säätämisyjärjestysperusteluissa – pitää seikkaperäisesti kuvata ja eritellen perustella, mitä kukin asiayhteyteen kuuluva direktiivi edellyttää, mitä se sallii ja mikä on sen yleinen tarkoitus sekä mitä ja miksi tehdään puhtaasti kansallisista tarpeista.

Kun hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan säännöksiä direktiivien jättämisen kansallisen liikkumavaran puitteissa, pulmia nähdäkseni tulee siitä, onko esitysluonnoksessa onnistuttu antamaan keskenään erilaisille käyttötarkoituksille asianmukainen painoarvo ja punnitsemaan kutakin tarkoitusta vastakkain niin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kuin muidenkin informaatioon liittyvien perusoikeuksien ja niille annettavan painoarvon kanssa. Tämä on punninta, joka tulee tehdä valtiosääntöisten perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden ja perusoikeuskohtaisten erityisten rajoitusperusteiden sekä niistä johtuvan perusoikeussidonnaisen intressipunninnan avulla. Esitysluonnosta ei voida näiltä osin pitää riittävän seikkaperäisesti perusteltuna ja eriteltynä.

Kun kysymys on lisäksi pääsyn antamisesta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi luotujen, siis jo lähtökohtaisesti poikkeuksellisten järjestelyjen osana saataville asetettuihin tietoihin, pitää nyt ehdotetun ratkaisun hyväksyttävyyden perustella hallituksen esityksessä erityisen vahvasti.

Koostavassa sovelluksessa välitettävän tietopyynnön ja vastauksen sisältöön kohdistuu korostunut sääntelytarve

Ehdotetun uuden Tullin ylläpitämisen koostavan sovelluksen kautta saatavilla olevaan valvontajärjestelmän tietosisältöön ei esitysluonnoksessa ehdoteta muutosta nykytilaan verrattuna, mutta nähdäkseni koostavaa sovellusta koskevan ehdotuksen kipupiste löytyy lopulta juuri sovelluksessa välitettävän tietopyynnön ja vastauksen sisällön sääntelemättömyydestä.

Esitysluonnoksessa (s. 6) todetaan seuraava: ”Työryhmän työskentelyn aikana kiinnitettiin huomiota siihen, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä on tällä hetkellä saatavilla vain ns. tilin omistajuustiedot. Työryhmä tarkastelikin myös mahdollisuutta lisätä tilitapahtumatiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Tältä osin todettiin tarpeelliseksi siirtää asian valmistelu erilliseksi hankkeeksi, sillä tilitapahtumien lisäämiseen liittyviä, mm. perustuslakivaliokunnan esiin nostamia, seikkoja ei nähty olevan mahdollista tarkastella rahoitustietodirektiivin täytäntöönpanon edellyttämässä aikataulussa riittävän huolellisesti. Erillinen hanke asian selvittämiseksi ja valmistelemiseksi tullaan käynnistämään mahdollisuuksien mukaan vielä 2021 alkupuolella sisäministeriön toimesta.”

Esitysluonnoksen mainittu toteamus on omiaan johtamaan siihen, että huomio kiinnittyy sitäkin tiiviimmin esitysluonnoksen mukaan koostavassa sovelluksessa välitettävien tietopyyntöjen ja vastausten sisältöön. Samalla huomio kiinnittyy esitysluonnoksessa moneen kertaan viitattuun poliisin sähköisen pankkitiedustelun järjestelmään ja sen välittämään tietosisältöön.

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutettavaksi pankki- ja maksutilien tiedonhakupyyntöjärjestelmien kautta luovutettavia tietoja koskevaa valvontajärjestelmälain 4 §:ää, joka on siis tulosta edellä selostetusta talousvaliokunnan mietinnössään ([TaVM 43/2018 vp](#)) suorittamasta muokkaustyöstä.

Toisaalta esitysluonnoksessa ehdotetaan valvontajärjestelmälakiin lisättäväksi uusi 7 a §. Sen 2 momentissa säädettäisiin, että ”Tulli välittää 3 §:n mukaisten viranomaisten tietopyynnöt luottolaitokselle sekä siirtää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä vastaanotetut tiedot tietopyynnön mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle koostavalla sovelluksella”. Saman pykälän 3 momentissa säädettäisiin: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely on automaattista. Koostavan sovelluksen kautta luovutetut tiedot on poistettava sovelluksesta välittömästi sen jälkeen, kun tiedot on luovutettu.”

Esitysluonnoksessa ei tuoda esiin, mitä siinä viitatussa poliisin sähköisen pankkitiedustelun järjestelmässä lopulta tarkoitetaan ”pankkitiedustelulla”. Avoimeksi jää siten, käsittääkö siinä tarkoitettu pankkitiedustelu sekä pyynnön saada ns. tilin omistajuustiedot että tilitapahtumatietoja (pyynnössä yksilöidyssä laajuudessa). Nähdäkseni mikään nimenomainen normi ei sellaisenaan sanele, että ensin olisi tiedusteltava, ”onko henkilöllä A teidän pankissanne tili”, ja pyydetävä toimittamaan ns. tilin omistajuustiedot siinä tapauksessa, että vastaus on myönteinen, ja että vasta omistajuustietojen saamisen jälkeen erikseen toisella pyynnöllä saisi pyytää, että ”toimittakaa henkilön A pankissanne olevan tilin FIxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx saldotiedot päivämääriltä x ja y sekä tilitapahtumatiedot ajalta x – y”.

Kun poliisi nyt on luonut sähköisen pankkitiedustelun järjestelmän ja kun tuossa järjestelmässä on esitysluonnoksessa nimenomaisesti kerrotun mukaan yksi osa pankkitiedusteluja varten ja kaksi osaa vastauksia varten, päättelee lukija muun tiedon puuttuessa helposti, että poliisi pyytää uudessa järjestelmässään paitsi ns. tilin omistajuustietoja myös tilitapahtumatietoja ja että samassa järjestelmässä sille toimitetaan vastauksena paitsi ns. tilin omistajuustietoja myös tilitapahtumatietoja. Kun poliisi (pois luettuna rahanpesun selvittelykeskus) ei ole voimassa olevan lain mukaan valvontajärjestelmän käyttöön oikeutettu viranomainen, tuossa järjestelmässä ei siis olisi kysymys siitä ”kyselyrajapinnasta”, jonka avulla poliisi käyttäisi voimassa olevan lain mukaisia pankki- ja tilitietojen tiedonhakupyyntöjärjestelmiä. Tähän nähden käy myös ymmärrettäväksi se, että esitysluonnoksessa (s. 46) muun ohella kerrotaan, että tuohon poliisin järjestelmään

liittyminen on ”vapaaehtoista” tietoja luovuttaville tahoille. Voimassa olevan valvontajärjestelmälain mukaisen pankki- ja tilitietojen tiedonhakupöytäkirjan ylläpitäminen ja valvontajärjestelmälain mukaisen rajatun tietosisällön toimittaminen sen käyttöön oikeutetuille rajatuille tahoille ei ole vapaaehtoista tietoja luovuttaville tahoille.

Esitysluonnoksessa kuvatut kustavalla sovelluksella saavutettavissa olevat säästöt asettunevat kyseenalaiseen valoon, mikäli sekä ns. tilin omistajuustietoja että tilitapahtumatietoja ei voitaisi pyytää uudessa koostavassa sovelluksessa ja myös toimittaa niitä pyytäjälle. Muussa tapauksessa osa pankkitiedusteluista jäisi edelleen joko manuaalisesti tai sähköpostitse tehtäviksi ja vastattaviksi, mitä esitysluonnoksessa ei selväsanaisesti tuoda esiin, tai sitten niitä varten olisi kuitenkin luotava kalliita ”monirajapintaisia” rinnakkaisjärjestelmiä, jollainen poliisilla ilmeisesti siis jo on joidenkin vapaaehtoisten toimijoiden kanssa. Tai sitten vaarana on, että uutta koostavaa sovellusta ryhdytään ilman lain tukeakin käyttämään myös tilitapahtumatietojen välittämiseen.

Merkille pantavaa on, että valvontajärjestelmälakiin ehdotetun uuden 7 a §:n 2 momentti on harvinaisen väljästi muotoiltu: ”Tulli välittää 3 §:n mukaisten viranomaisten tietopyynnöt luottolaitokselle sekä siirtää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä vastaanotetut tiedot tietopyynnön mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle kustavalla sovelluksella”.

Kun koostava sovellus esitysluonnoksen (s. 43) mukaan olisi automatisoitu eikä sinne edes tallentuisi muita tietoja kuin lokitietoja, nähdäkseni sen enempää Tulli kuin mikään muukaan taho ei sinällään valvoisi järjestelmässä tehtävien tietopyyntöjen ja niihin annettavien vastausten sisältöä. Tullin ylläpitämään pankki- ja maksutilirekisteriin luovutettavilla tiedoilla on jo voimassa olevassa valvontajärjestelmälaissa säädetty sisältö, joten niitä koskevat pyynnöt ja vastaukset Tulli on sille voimassa olevassa laissa annetun teknisiä vaatimuksia koskevan määräysvaltansa nojalla voinut kattavasti määrätä vakiosisältöisiksi. Toisin sanoen ongelma paikantuisi pankki- ja maksutilien tiedonhakupöytäkirjojen kautta pyydettäviin ja välitettäviin tietoihin, joiden osalta niin tietoja pyytävällä kuin niitä toimittavallakin taholla on ilmeisesti intressi siirtyä pankkitiedustelun kaikkien vaiheiden osalta kustannustehokkaaseen yhteen sähköiseen järjestelmään. Sen rajaaminen, mitä toimijat tosiasiallisesti välittävät toisilleen uudessa koostavassa sovelluksessa, ei voi jäädä pelkästään teknisiä vaatimuksia koskevan Tullin määräysvallan varaan, vaan asiasta on oltava riittävät perussäännökset laissa.

Edellä kerrotun perusteella on nähdäkseni jo valvontajärjestelmälakiin lisättäväksi ehdotetussa uudessa 7 a §:ssä säänneltävä koostavassa sovelluksessa esitettävien tietopyyntöjen ja niihin toimitettavien vastausten tietosisällöt. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt yksityiselämän suojan turvaamista nimenomaan säädösperusteisesti, minkä vuoksi sääntely tietopyynnön ja vastauksen sisällöstä on välttämätöntä. Näiltä osin ei siis olisi sallittava asian jäämistä pelkästään teknisiä vaatimuksia koskevan Tullin määräysvallan varaan.

Ilman tietopyynnön ja siihen annettavan vastauksen tietosisällön laissa toteutettavaa rajausta myös esitysluonnoksessa (s. 43) esitetty argumentaatio, jonka mukaan ”koostava sovellus minimoi toimivaltaisten viranomaisten tietopyyntöjen muodostamaa luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta tiedostettua korkeaa riskiä”, olisi nähdäkseni perusteetonta. Toisaalla esitysluonnoksessa (s. 68) todetaan, että ”Euroopan tietosuojavaltuutettu on pitänyt pankkitilejä koskevia kohdentamattomia tiedusteluita selkeästi ongelmallisena tietosuojanäkökulmasta ja ehdotetut muutokset vähentäisivät näiden kohdentamattomien tiedustelujen tekemisen tarvetta toimivaltaisten viranomaisten osalta”.

Siinäkin tapauksessa, että edellä hahmoteltu tietopyynnön ja siihen annettavan vastauksen sisällön rajaaminen valvontajärjestelmälaissa toteutettaisiin, lienee paikallaan edelleen pohtia, kannustaako koostavan sovelluksen tarjoama mahdollisuus saada kerralla kattava ”360 asteen” kuva tiettyyn henkilöön kytkeytyvistä pankki- ja maksutileistä sekä tallelokeroista tilitapahtumati-
tietojen ”kalastusyrytyksiin” vai hillitseekö se niitä.

Merkille pantavaa on, että sen enempää tietopyynnön ja siihen annetun vastauksen sisältöä kuin tietoa koostavassa sovelluksessa tapahtuvasta tietopyynnön tekemisestä ja siihen vastauksesta ei esitysluonnoksessa ehdoteta miltään osin eikä missään relaatiossa salassa pidettäväksi siihen kuuluvine vaitiolovelvollisuuksineen ja hyödyntämiskieltoineen.

Koostavaa sovellusta ja sen käyttöön oikeutettuja viranomaisia koskevat ehdotukset ovat tietosuojasääntelyn kattavuuden kannalta vaikeasti arvioitavia

Osa koostavan sovelluksen ehdotetuista käyttötarkoituksista ja sen käyttöön oikeutetuista viranomaisista kuuluu yksinomaan [yleisen tietosuoja-asetuksen \(EU\) 2016/679](#) soveltamisalaan, kun taas osa käyttötarkoituksista ja sitä käyttävistä viranomaisista kuuluu [rikosasioiden tietosuojadirektiiviin \(EU\) 2016/680](#) perustuvan kansallisen sääntelyn soveltamisalaan. Tämä on siinä mielessä mielletty esitysluonnoksessa ja sitä on tarkasteltu laajasti sivuilla 38 - 42 sekä säätämisperusteluissa. Sen arvioiminen, onko ehdotettu sääntely kattavaa vai onko edelleen tarvetta jollekin lisäsääntelylle, on vaikeaa.

Tiedonhallintalain edellyttämien ehdotusten muutosvaikutusten arvioinnin täydentäminen

Esitysluonnokseen (s. 46) sisältyvässä tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnissa ei puuttua mitenkään eri viranomaisten nykyisiin tietojärjestelmiin. Arvioinnissa ei oteta kantaa esimerkiksi siihen, ovatko nuo järjestelmät joiltain osin, esimerkiksi niiden kautta ilmoitusvelvollisilta saatavilla olevien tietosisältöjen osalta, kattavampia kuin esitysluonnoksessa ehdotettu koostava sovellus. Arvioinnissa ei myöskään tuoda esille, kuinka suuret muiden järjestelmien

investointikustannukset mahdollisesti osoittautuvat turhiksi koostavan sovelluksen luomisen myötä. Sitäkään ei tuoda esille, mitä tietojärjestelmähankkeita kuitenkin jatketaan koostavan sovelluksen mahdollisesta luomisesta huolimatta.

Arviointia olisi täydennettävä erityisesti olemassa olevien järjestelmien sisältöjen kuvausten sekä perusoikeusvaikutusten osalta.

Rahanpesun selvittelykeskuksen toimivaltaa koskevat selvittelykeskuslain muutosehdotukset ja niiden julkilausutut perustelut herättävät kysymyksiä

Yhtäältä rahoitustietodirektiivi sisältää määräyksiä, jotka velvoittavat rahanpesun selvittelykeskuksen luovuttamaan tietoja: Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen on vastattava direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan nimettyjen saman jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten perusteltuihin rahoitustietoja ja -analyysijä koskeviin pyyntöihin, kun kysymys on Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen vakavien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta tai niihin liittyvistä syytetoimista. Direktiivin 2 artiklan 5 kohdan mukaan rahoitustiedot tarkoittavat selvittelykeskuksen hallussa jo olevia kohdassa tarkemmin määriteltyjä tietoja.

Direktiivin 9 artikla puolestaan velvoittaa rahanpesun selvittelykeskuksen vaihtamaan tietoja toisen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa ja 12 artikla lisäksi Europolin kanssa.

Esitysluonnoksessa (s. 36 ja 37) todetaan, että 2 artiklan ja 9 artiklan osalta direktiivin täytäntöönpano ei edellytä kansallisen sääntelyn antamista.

Edellä jo todetuina tavoin esitysluonnoksessa näyttäisi sivuutetun direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukainen nimeämisvelvoite.

Toisaalta rahoitustietodirektiivin 8 artikla sisältää määräyksen, jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vastattava kyseisen jäsenvaltion rahanpesun selvittelykeskuksen esittämiin lainvalvontatietoja koskeviin pyyntöihin, kun kysymys on rahanpesun, sen esirikosten tai terrorismin rahoituksen ennalta estämisestä, paljastamisesta tai torjumisesta. Lainvalvontatiedot on määritelty direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa.

Esitysluonnoksessa (s. 36) todetaan, että 2 artikla ja 8 artikla eivät edellytä muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Toisin sanoen ne rahoitustietodirektiivistä johtuvat veloitteet, jotka rahanpesun selvittelykeskuksen osalta jäävät kansallisesti täytäntöönpantaviksi, ovat direktiivin 7 artiklan 1 kohta sekä 12 artikla.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 62 – 63) todetaan:

”Rahoitustietodirektiivi edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksen tulee voida esittää, paljastaa ja selvittää Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettuja rikoksia, sillä direktiivin 2 artiklan 5 kohdassa olevan määritelmän mukaan rahoitustiedoilla tarkoitetaan kaikenlaisia rahanpesun selvittelykeskusten jo hallussa olevia tietoja, kuten tietoja, jotka koskevat rahoitusvaroja, varainsiirtoja tai rahoitusalan liikesuhteita, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tehokkaaksi torjumiseksi ja direktiivin 7 artiklan mukaan rahanpesun selvittelykeskuksen tulee pystyä vastamaan viipymättä nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten esittämiin, riittävällä tavalla perusteltuihin rahoitustietoja- ja analyysejä koskeviin pyyntöihin aina, kun kyseisiä rahoitustietoja tai -analyysejä tarvitaan tapauskohtaisesti vakavien rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja niihin liittyviä syytetoimia varten. Rahanpesun selvittelykeskuksen 7 artiklassa määriteltyyn velvoite luovuttamiselle kattaa myös analyysit, mikä on laajempi käsite kuin määritelmässä mainitut. Rahanpesun selvittelykeskuksen tulisi voida saada tietoja näiden rikosten selvittämistä varten, koska muutoin selvittelykeskuksen vastaukset 7 artiklan mukaisiin tietopyyntöihin jäisivät vajaiksi ja pyytäjät joutuisi tekemään saman pyynnön myös poliisille saadakseen kaikki tarvittavat tiedot.

Voimassaolevan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentin 1 kohdassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisellä, paljastamisella ja selvittämisellä tarkoitetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen epäilyihin liittyvien ilmoitusten ja näihin epäilyihin liittyvien tietojen vastaanottamista, tallettamista ja muuta käsittelemistä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät on voimassaolevan lainsäädännön mukaan rajattu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä niiden esirikosten estämiseen, paljastamiseen ja tutkintaan saattamiseen. Rahanpesurikoksen kohteena on Suomen rikoslain mukaan rikoksella hankittu omaisuus tai rikoksen tuottama hyöty. Terrorismin rahoittamiseen ei välttämättä liity esirikosta eli siihen käytetyt varat voivat olla laillisesti hankittuja.

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. Europol-asetuksen liite I sisältää muun muassa seuraavat rikokset, jotka eivät

tällä hetkellä esirikoksia; terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus, tahallinen henkirikos, pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen, ydin- ja radioaktiivisiin aineisiin liittyvät rikokset, ihmisryöstö, vapaudenriisto ja panttivangin ottaminen, rasismi ja muukalaisviha, tietotekniikkarikollisuus, ympäristörikollisuus, mukaan lukien alusten aiheuttama meren pilaantuminen, seksuaalinen hyväksikäyttö ja seksuaalinen riisto, mukaan lukien lasten hyväksikäyttöön liittyvä materiaali ja lapsen houkuttelu seksuaalisiin tarkoituksiin, joukkotuhonta, rikokset ihmisyyttä vastaan ja sotarikokset.

Rahoitustietodirektiivin 7 artiklan mukaisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tulee voida luovuttaa tietoja vakaviin rikoksiin, jotka määritellään Europol-asetuksen liitteessä. Tällä hetkellä rahanpesun selvittelykeskuksella on mahdollisuus luovuttaa tietoa rahanpesun esirikoksiin eli rikoksiin, joilla on taloudellinen hyötymistarkoitus. Tämä poissulkee esimerkiksi törkeät henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset sekä törkeät omaisuuteen kohdistuvat vahingontekotyypiset rikokset, joissa ei ole taloudellista hyötymistarkoitusta. Näin ollen Europol-asetuksen mukainen vakava rikos ja rahanpesun esirikos eivät ole sama asia. Jotta rahanpesun selvittelykeskus voi luovuttaa muiden EU-maiden viranomaisille tietoa Europol-asetuksen mukaisista vakavista rikoksista, tarvitaan kansalliseen lakiin direktiivin edellyttämä laajennus. Arvion mukaan listalla olevat rikostyypit ovat harvalukuisempia kuin rahanpesun selvittelykeskuksen ydinalaan kuuluvat rahanpesu, terrorismin rahoittaminen ja niiden esirikokset, mutta on direktiivin edellyttämällä tavalla tärkeää turvata rahanpesun selvittelykeskuksen toimintakyky myös näiden rikosten torjunnassa yhteistyössä muiden maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Direktiivin vaatimuksella yhtenäistetään jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten toimintavalmiuksia EU:ssa.”

Esitysluonnoksessa ehdotetaan edellä kerrottuun viitaten muutoksia peräti viiteen selvittelykeskuslain pykälään.

Esitysluonnoksen edellä selostetut perustelut ja selvittelykeskuslakiin niiden nojalla ehdotetut lukuisat muutokset herättävät kysymyksiä: Onko rahoitustietodirektiivin edellyttämä kansallisen sääntelyn tarve kuitenkin mielletty valmistelussa laajemmaksi kuin perusteluissa on julkilautettu? Vai vastataanko osalla tehdyistä muutosehdotuksista muuhun kuin rahoitustietodirektiivistä johtuvaan sääntelytarpeeseen?

Edellä selostetuvin tavoin sen poikkeuksellisen järjestelyn – johon siis kuuluu suurelle toimijajoukolle asetettu velvollisuus ilmoittaa epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun selvittelykeskukselle – myötä rahanpesun selvittelykeskukselle kertyy tietoja, jotka koskevat rahanpesua, sen esirikoksia, terrorismin rahoittamista sekä tosiasiaa myös mitä erilaisimpia rikoksia, joilla ei ainaakaan tyypillisesti ole rahanpesukytkentää. Lisäksi rahanpesun selvittelykeskus rikastaa näin kertynyttä tietomassaa omilla tiedonhankintatoimillaan sekä kansainvälisellä tiedonvaihdolla.

Jokseenkin selvää lienee, että tuohon tietomassaan osuu myös tietoja, jotka koskevat Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettuja vakavia rikoksia.

Esitysluonnoksessa esitetystä poiketen rahoitustietodirektiivin edellyttämä kansallinen sääntelytarve näyttäisi paikantuvan siihen, miten rahanpesun selvittelykeskukselle annetaan toimivalta luovuttaa edellä mainittuun hallussaan olevaan tietomassaan kuuluvia niitä tietoja, joiden osalta se ei näe mitään oman selvittämistehtävänsä kannalta mielekäästä jatkotyöstettävää, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan nimettäviksi kuuluville viranomaisille sekä Europolille, jotka pyyntönsä perusteena vetoavat siihen, että siinä on aktuaalisesti kysymys Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen vakavien rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, tutkimisesta tai niihin liittyvistä syytetoimista. Toisin sanoen kysymys olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisen ns. palomuurisäännön lieventämisestä tältä osin direktiivin veloitteen täytäntöönpanemiseksi.

Tarvittavia tietojenluovutuksia voidaan toteuttaa säädösperusteisesti myös laajentamatta kunkin viranomaisen tehtäviä. Esimerkiksi kun haluttiin, että rahanpesun selvittelykeskus voi luovuttaa tietoja myös suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei rahanpesun selvittelykeskuksen oman tehtäväluettelon jatkoksi liitetty kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävää ja sisällytetty jokaiseen rahanpesun selvittelykeskuksen omaan toimivaltasäännökseen mainintaa kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. (Ks. [TaVM 43/2018 vp](#), s. 9 ja sitä seurannut selvittelykeskuslain 4 §:n 4 momentin muutos 576/2019.)

Onkin kysyttävä, riittäisikö esitysluonnoksessa ehdotetun sijaan esimerkiksi seuraava: rahanpesun selvittelykeskuksen tehtäviä koskevan selvittelykeskuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaan ”yhteistyö viranomaisten kanssa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa” lisättäisiin maininta yhteistyöstä toimivaltaisten viranomaisten kanssa Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä ja saman lain 4 §:n 4 momenttiin otettaisiin vastaava maininta tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta Europol-asetuksen liitteessä I tarkoitettujen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, samoin kuin jo ehdotettu maininta tietojen luovuttamisesta Europolille.

Sinällään tietenkin on mahdollista, että esitysluonnoksen selvittelykeskuslain muutosehdotuksilla pyritään vastaamaan johonkin sellaiseen sääntelytarpeeseen, jota ei ole selkeästi tuotu esille esitysluonnoksessa. Hallituksen esityksessä on tarpeen kuvata riittävällä yksityiskohtaisuudella perusteineen se sääntelytarve, johon muutosehdotuksilla pyritään vastaamaan, ja esitettävä avoimesti tehtyjen muutosehdotusten perustelut.

Säätämisyjärjestysperustelut

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pitää seikkaperäisesti kuvata ja eritellen perustella, mitä kukin asiayhteyteen kuuluva direktiivi edellyttää, mitä se sallii ja mikä on sen yleinen tarkoitus sekä mitä ja miksi tehdään puhtaasti kansallisista tarpeista. Esitysluonnoksessa ehdotettua rahoitustietodirektiivin velvoitteita pidemmälle menevää keskitettyjen mekanismien kansallista käyttöä on perusteltava erityisen seikkaperäisesti paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnon [PeVL 48/2018 vp](#) ja muun perustuslakivaliokunnan käytännön myös keskeisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Pidän puutteena, että esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu sitä, että ehdotettua koostavaa sovellusta käyttämällä sen käyttöön oikeutettu taho voisi kerralla saada kattavuudessaan eräänlaisen ”360 asteen” kuvan kohdehenkilöön kytkeytyvistä pankki- ja maksutileistä sekä talleloke-roista. Koostavan sovelluksen käyttämiseen liittyy siten väistämättä yksityiselämän ja henkilö-tietojen suoja sekä informaatioon liittyvien muiden perusoikeuksien kannalta uusi kajoavuuden aste.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään vielä onnistuttu antamaan keskenään erilaisille koostavan sovelluksen käyttötarkoituksille asianmukaista painoarvoa ja punnitsemaan kutakin tarkoitusta vastakkain niin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kuin muidenkin informaatioon liittyvien perusoikeuksien ja niille annettavan painoarvon kanssa. Tämä on punninta, joka tulee tehdä valtiosääntöisten perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden ja perusoikeuskohtaisten erityis-ten rajoitusperusteiden sekä niistä johtuvan perusoikeussidonnaisen intressipunninnan avulla.

Niin ikään pidän puutteena, että esitysluonnoksessa ei ole mielletty, että jo valvontajärjestelmä-laissa olisi rajattava koostavassa sovelluksessa esitettävien tietopyyntöjen ja niihin toimitetta-vien vastausten tietosisältöjä. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt yksityiselämän suo-jan turvaamista nimenomaan säädösperusteisesti, minkä vuoksi sääntely tietopyynnön ja vas-tauksen sisällöstä on välttämätöntä. Asian jääminen teknisiä vaatimuksia koskevan Tullin mää-räysvallan käytön varaan ei siten ole riittävää yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja mui-denkin informaatioon liittyvien perusoikeuksien kannalta. Tätä korostaa se, että tilitapahtuma-tietojen sisällyttäminen valvontajärjestelmään on esitysluonnoksen nimenomaisen toteamuksen mukaan jätetty erillisen jatkovalmistelun varaan.

Esitysluonnoksessa ei ole mielestäni myöskään seikkaperäisesti perusteltu ehdotusta, että val-vontajärjestelmän käytön edellytykseksi valvontajärjestelmälain voimassa olevassa 3 §:ssä säädetty välttämättömyys (rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen kannalta) korvattaisiin sitä lievemällä tarpeellisuudella (pykälässä erikseen lue-teltujen tehtävien suorittamisen kannalta). Nähdäkseni sillä, että rahoitustietodirektiivin 4 artik-

lan 1 kohdan sanamuoto edellyttää, että direktiivin 3 artiklan 1 mukaisesti nimetyille viranomaisille annetaan pääsy keskitettyjen järjestelmien tilitietoihin ”kun se on tarpeen”, ei voida perustella välttämättömyysvaatimuksesta luopumista kaikkien esitysluonnoksessa ehdotettujen viranomaisten ja käyttötarkoitusten kannalta. Ehdotus johtaisi siihen, että alun perin poikkeukselliseksi tarkoitettu järjestely, jolla tilitiedot on keskitetyn järjestelmän kautta olleet välttämättömyydedellytyksellä suppean viranomaisjoukon (ja asianajajayhdistyksen) saatavilla rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen tarkoituksessa, tulisi suuren viranomaisjoukon eräänlainen ”ensilinjan työkalu” valtaosassa niiden tehtäviä.

Ehdotukset koostavaa sovellusta käyttävien ja tietojensaantiin oikeutettujen viranomaisten joukosta ja muutokset eduskunnan aiemmin hyväksymään sääntelyyn pitää käydä säätämisyjärjestysperusteluissa läpi seikkaperäisesti. Esitysluonnoksen sinänsä asianmukainen yleiskuvaus ei ole tältä kannalta riittävä.

Niin ikään rahoitustietodirektiivin 3 artiklan edellyttämä toimivaltaiseksi viranomaiseksi nimeäminen ja sen mahdolliset vaikutukset tietojensaantioikeuksiin on hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jokaisen viranomaisen osalta erikseen perusteltava tarpeellisessa laajuudessa.

Kokoavasti totean vielä, että asiassa on kysymys siitä, onko ehdotus koostavasta sovelluksesta ja ehdotukset sen käyttöön oikeutetuista viranomaisista ja käyttötarkoituksista hyväksyttäviä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja informaatioon liittyvien perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta. Muun kuin rahanpesulaissa säädetyn huolehtimisvelvoitteen osalta ehdotuksen tarkoittamalla viranomaisilla ilmeisesti on jo ne tiedonsaantioikeudet, joihin esitysluonnoksessa vedotaan. Vastakkain jäisivät siten lopulta yhtäältä ne yleiset tavoitteet, joita nuo tiedonsaantioikeudet sinänsä kiistatta palvelevat, ja noiden tiedonsaantioikeuksien käytössä koostavan sovelluksen avulla saavutettavissa olevat kustannussäästöt, joiden toteutumisella kuitenkin on esitysluonnoksessa julkilausumattomia reunaehtoja, ja toisaalta se, että koostavan sovelluksen käyttäminen jo sinällään tarkoittaa syvempää kajoamista suojattuihin oikeuksiin ja ilmeisesti myös sitä, että kasvavan henkilökunnan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kajottaisiin kiihtyvällä tahdilla.

Sinällään on tiedostettava, että mikäli esitysluonnoksessa ehdotettaisiin myös saldo- ja tilitapahtumatietojen saamista koostavaa sovellusta käyttäen, olisi mahdollista pohtia eritellen, mille viranomaiselle olisi perusteltua antaa oikeus saada koostavaa sovellusta käyttäen vain ns. tilien omistajuustietoihin perustuva ”360 asteen” kuva, mille viranomaiselle vain saldo- ja tilitapahtumatietoja ja mille viranomaiselle sekä ”360 asteen” kuva että saldo- ja tapahtumatietoja.

Sääntelytarkkuuden osalta on pohdittava, pitäisikö valvontajärjestelmälain muutettavaksi ehdotettuun 3 §:ään kuitenkin ottaa maininta siitä, että viranomaisella tulee olla muualla laissa säädetty oikeus saada ne tiedot, jotka koostavaa sovellusta käyttäen ovat saatavilla.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu selvittelykeskuslakiin ehdotettuja muutoksia. Kuitenkin myös nuo muutosehdotukset laajentavat viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, mikä edellyttää muutosehdotusten arviointia ainakin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Esitysluonnoksessa pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon hallituksen esityksestä. Tämä lausuma on mielestäni erittäin perusteltu ja välttämätön.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen liitteenä olevien lakiehdotusten johtolauseet on syytä tarkistaa. Johtolauseet eivät ehdotetussa muodossaan noudata lainkirjoittajan oppaan ohjeita. Niissä ei myöskään ole otettu huomioon kohdesäädöksiin nyttemmin tehtyjä muutoksia. Niin ikään pykälien kirjoitusasu on käytävä läpi huolellisesti.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto