



Bryssel, 8. maaliskuuta 2022
(OR. en)

6988/22

LIMITE

JUR 149
ECOFIN 203
DROIPEN 28
CRIMORG 28
COTER 66
CODEC 251
IA 23
FISC 64

Toimielinten välinen asia:
2016/0239 (COD)

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen:

- suurille käteismaksuille ehdotettujen ylärajojen yhteensopivuus suhteessa perusvapauksiin ja euroseteleiden asemaan laillisena maksuvälineenä unionissa

I JOHDANTO

1. Komissio esitti 20. heinäkuuta 2021 ehdotuksen asetukseksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, jäljempänä 'ehdotus'².

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

² COM(2021) 420 final.

2. Ehdotuksen tarkoituksena on muun muassa ottaa käyttöön suuria käteismaksuja koskevia ylärajoja. Ehdotuksen 59 artiklassa edellytetään erityisesti, että tavarakauppaa käyvät tai palveluja tarjoavat henkilöt voivat hyväksyä tai suorittaa käteismaksun, jonka määrä on enintään 10 000 euroa tai vastaava määrä kansallisena valuuttana. Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön matalamman ylärajan tai jatkaa matalamman ylärajan soveltamista.
3. Neuvoston valmisteluelimissä käydyissä keskusteluissa kysyttiin, onko tällainen yläraja yhteensopiva sen aseman kanssa, joka euroseteleillä ja -metallirahoilla on laillisena maksuvälineenä unionissa, sekä EU:n perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', kanssa.
4. Tässä finanssiasiantuntijoiden työryhmän 26. marraskuuta 2021 pyytämässä kannanotossa vastataan mainittuihin kysymyksiin.

II OIKEUDELLINEN TAUSTA JA ASIAAN LIITTYVÄT TOSISEIKAT

a) Ehdotus

5. Ehdotus perustuu SEUT 114 artiklaan, ja sen tavoitteena on vahvistaa yksi yhteinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskeva EU:n säännöstö (1 artikla).
6. Se on osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluvat lisäksi ehdotus direktiiviksi jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen sekä direktiivin (EU) 2015/849 kumoamisesta³, ehdotus asetukseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta⁴ ja ehdotus asetuksen (EU) 2015/847 uudelleenlaatimisesta laajentamalla jäljitettävyytsvaatimukset koskemaan kryptovaroja⁵.

³ COM(2021) 423 final.

⁴ COM(2021) 421 final.

⁵ COM(2021) 422 final.

7. Tällä kokonaisuudella jatketaan unionin pitkäaikaista toimintapolitiikkaa, jolla pyritään estämään ja torjumaan rahanpesua ja terrorismin rahoitusta ja jonka aluksi vuonna 1991 hyväksyttiin EU:n ensimmäinen rahanpesunvastainen direktiivi. Tämän toimintapolitiikan soveltamisala ja sisältö ovat kuluneiden 30 vuoden aikana vähitellen laajentuneet kansainvälisten normien ja talousrikosten tekotapojen kehittymisen myötä.
8. Poliittikalinaa kehittäessään EU:n lainsäätävä totesi vuonna 2015, että "*merkittävien käteismaksujen käyttö on erittäin altista rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle*"⁶, ja edellytti näin ollen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa koskevien vaatimusten soveltamista tavarakauppaa harjoittaviin toimijoihin, kun nämä suorittavat tai ottavat vastaan vähintään 10 000 euron suuruisia käteismaksuja. Näihin vaatimuksiin ei kuitenkaan sisältynyt suoranaista kieltoa käyttää käteistä tuon kynnyksarvon ylittäviin maksuihin.
9. Komissio on sittemmin todennut, että tilanteen kehityksen perusteella on syytä soveltaa tiukempaa lähestymistapaa. Ehdotukseen liitettyssä vaikutustenarvioinnissa todetaankin, että "*käteiseen liittyvät riskit näkyvät siinä, että käteisen käyttö on edelleen pääasiallinen syy, jonka vuoksi rahoitusjärjestelmässä raportoidaan epäilyttäviä liiketoimista. Käteisvarojen ja rikollisen toiminnan välistä yhteyttä on kuitenkin vaikea osoittaa syytteenpanoa varten*" (epävirallinen käänös)⁷.

⁶ Direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (4. rahanpesudirektiivi), johdanto-osan 6 kappale (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73).

⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, rahanpesun torjuntaa koskevaan säädöskokonaisuuteen liittyvä vaikutustenarviointi, SWD(2021) 190 final (vain englanniksi), jäljempänä 'vaikutustenarviointi', s. 114.

10. Tällä hetkellä 19 jäsenvaltiota on ottanut tai on ottamassa käyttöön käteismaksuja koskevia rajoituksia, jotka ovat määrältään Kreikassa asetetun 500 euron rajan ja Tšekissä asetetun 10 300 euron rajan välillä ja joiden keskimääräinen arvo on 4 500 euroa⁸.
11. Komissio toteaa kuitenkin, että toisistaan poikkeavat kansalliset rajoitukset heikentävät käteismaksuja koskevien kansallisten kynnysarvojen tehokkuutta, koska niiden vuoksi laitton toiminta siirtyy käteismaksuja rajoittavista jäsenvaltioista sellaisiin naapurivaltioihin, joiden rajoitukset ovat lievempiä tai joilla ei ole lainkaan rajoituksia. Tämä vaikuttaa rahanpesunvastaisen direktiivin johdonmukaiseen soveltamiseen ja vääristää kilpailua sisämarkkinoilla⁹.
12. Tämän perusteella ja arvioituaan useita ratkaisuvaihtoehtoja tähän ongelmaan komissio on esittänyt nyt käsillä olevan ehdotuksen puitteissa, että
- kielletäisiin tavarakauppaa käyviä tai palveluja tarjoavia henkilöitä hyväksymästä tai suorittamasta käteismaksua, jonka määrä ylittää 10 000 euroa tai vastaavan määrän koti- tai ulkomaanvaluuttana, riippumatta siitä, suoritetaanko liiketoimi yhdellä kertaa vai useina erillisinä suorituksina, jotka vaikuttavat olevan toisiinsa kytkeytyneitä (ehdotuksen 59 artiklan 1 kohta);
 - annettaisiin jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa käyttöön matalampia ylärajoja näiden kuultua Euroopan keskuspankkia. Niistä on ilmoitettava komissiolle. Vastaavasti jo olemassa olevien matalampien kansallisten ylärajojen noudattamista voidaan jatkaa (ehdotuksen 59 artiklan 2 ja 3 kohta);
 - käteismaksuille asetettua ylärajaa ei sovelleta maksuihin luonnollisten henkilöiden välillä, kun nämä eivät harjoita ammattiaan, eikä luottolaitosten tiloissa suoritettuihin maksuihin tai talletuksiin (ehdotuksen 59 artiklan 4 kohta).

⁸ Vaikutustenarviointi, s. 112. Lisäksi Malta on ottanut käyttöön 10 000 euron ylärajan käteismaksuille joillakin aloilla. Jotkin toiset jäsenvaltiot ovat päättäneet ottaa käyttöön matalampia ylärajoja tai suunnittelevat niiden käyttöönottoa. Kolmessa tapauksessa (Ranska, Italia ja Espanja) muihin kuin kyseessä olevassa maassa asuviin sovelletaan korkeampia kynnysarvoja (10 000–15 000 euroa). Unkarissa ja Puolassa ylärajoja sovelletaan vain yritysten välisiin liiketoimiin, kun taas jotkin maat, kuten Slovenia, ovat asettaneet eri kynnysarvot yritysten ja kuluttajien välisille sekä yritysten välisille liiketoimille. Niistä maista, jotka eivät ole asettaneet käteismaksuille mitään ylärajoja, Irlanti ja Ruotsi sallivat kaupan alan toimijoiden kieltäytyä käteismaksuista.

⁹ Vaikutustenarviointi, s. 115.

b) Sovellettavat säännökset

13. Perusoikeuskirjan 7 artiklan (yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen) mukaan "*[j]okaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan*".
14. Perusoikeuskirjan 8 artiklassa (henkilötietojen suoja) määrätään seuraavaa:
- "1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.*
- 2. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.(...)"*
15. Perusoikeuskirjan 16 artiklan (elinkeinovapaus) mukaan "*[e]linkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti*".
16. Perusoikeuskirjan 17 artiklan (omistusoikeus) mukaan "*[j]okaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädettyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.*
17. SEUT 128 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "*Euroopan keskuspankilla on yksinoikeus antaa lupa eurosetelien liikkeeseen laskemiseen unionissa. Euroopan keskuspankki ja kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen euroseteleitä. Ainoastaan Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien liikkeeseen laskemat setelit ovat laillisina maksuvälineinä kelpaavia seteleitä unionissa.*"

18. Euron käyttöön otosta 3. toukokuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98, jäljempänä 'asetus N:o 964/98', johdanto-osan 19 kappaleen¹⁰ mukaan

"(...) jäsenvaltioiden yleisistä syistä käyttöön ottamat seteleissä ja metallirahoissa maksamista koskevat rajoitukset eivät ole yhteensopimattomia euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman kanssa, edellyttäen että muita laillisia keinoja rahamäärien velkojen maksamiseen on käytettävissä".

19. Asetuksen N:o 974/98 10 artiklan mukaan

"EKP ja osallistuvien jäsenvaltioiden keskuspankit laskevat liikkeeseen euromääräiset setelit 1 päivästä tammikuuta 2002 lukien. Rajoittamatta 15 artiklan säännösten soveltamista ainoastaan näillä euromääräisillä seteleillä on laillisen maksuvälineen asema kaikissa näissä jäsenvaltioissa."

III OIKEUDELLINEN ANALYYSI

a) Käteismaksujen ylärajoja koskevien säännösten yhteensopivuus euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman kanssa

20. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko yli 10 000 euron suuruisten käteismaksujen kieltäminen vastoin euroseteleiden ja -metallirahojen asemaa laillisena maksuvälineenä sellaisena kuin siitä säädetään primaarioikeudessa ja johdetussa oikeudessa.
21. Euromääräisten seteleiden laillisen maksuvälineen asema on vahvistettu SEUT 128 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä ja lähes samaa sanamuotoa käyttäen EKPJ:stä ja EKP:stä tehdyn pöytäkirjan 16 artiklan ensimmäisen kohdan kolmannessa virkkeessä. Se on vahvistettu myös johdetussa oikeudessa eli asetuksen N:o 974/98 10 artiklan toisessa virkkeessä¹¹.

¹⁰ EYVL L 139, 11.5.1998, s. 1.

¹¹ Lisäksi kyseisen asetuksen 11 artiklan toisessa virkkeessä laillisen maksuvälineen asema annetaan myös euromääräisille metallirahoille. Ks. tuomio asiassa C-422/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2021:63, 61 kohta.

22. Kun maksuvelvoite on olemassa, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman olisi merkittävä seuraavia: i) pakollinen hyväksyminen (maksuvelvoitteen velkoja ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan euroseteleitä ja -metallirahoja, jolleivät osapuolet ole sopineet muusta maksutavasta); ii) hyväksyminen täydestä nimellisarvosta (euroseteleiden ja -metallirahojen rahallinen arvo vastaa seteleissä ja metallirahoissa ilmoitettua määrää); iii) maksuvelvollisuudesta vapautuminen (velallinen voi vapautua maksuvelvollisuudesta tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja)¹².
23. Asiassa *Hessischer Rundfunk* vuonna 2021 antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että huolimatta euron laillisesta maksuvälineasemasta ja erityisesti velkojien velvollisuudesta hyväksyä eurosetelit ja -metallirahat velkojen maksuvelvollisuudesta vapautumiseksi on mahdollista asettaa rajoituksia yleisen edun mukaisista syistä. Tällaisten rajoitusten on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa yleisen edun mukaiseen päämäärään¹³.
24. Unionin tuomioistuin on todennut nimenomaan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen tapauksessa, että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estäminen ja torjunta ovat yleisen järjestyksen suojaamiseen liittyviä perusteltuja päämääriä.¹⁴ Näitä päämääriä voidaan näin ollen myös pitää yleisen edun mukaisina syinä euroseteleiden ja -metallirahojen laillista maksuvälineasemaa koskevien rajoitusten käyttöön ottamiselle.
25. Suhteellisuusperiaate edellyttää kuitenkin sitä, että asianomaisilla toimenpiteillä on kyettävä toteuttamaan kyseessä olevalla säännöstöllä lainmukaisesti tavoitellut päämäärät eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisten päämäärien toteuttamiseksi. Kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, olisi valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden¹⁵.

¹² Tuomio asiassa *Hessischer Rundfunk*, ks. edellä, 67 kohta. Ks. myös komission suositus, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2010, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja vaikutuksista (2010/191/EU), EUVL L 83, 30.3.2010, s. 70.

¹³ Tuomio asiassa *Hessischer Rundfunk*, ks. edellä, 67 ja 68 kohta.

¹⁴ Tuomio asiassa C-212/11, *Jyske Bank Gibraltar*, EU:C:2013:270, 62–64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁵ Tuomio asiassa *Hessischer Rundfunk*, ks. edellä, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

26. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta, joka ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja, vaan tietyssä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen¹⁶.
27. Ehdotukseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa komissio on tarkastellut kolmea vaihtoehtoa¹⁷, joilla voitaisiin puuttua niihin ongelmiin, joita on havaittu käteismaksujen käytössä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, sekä analysoinut kunkin vaihtoehdon hyötyjä ja haittoja. Sen pohjalta komissio on todennut ehdotetun vaihtoehdon olevan optimaalisin erityisesti siksi, että se "*mahdollistaisi yhdenmukaisemman lähestymistavan sisämarkkinoilla, vähentäisi nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan kehyksen tehottomuutta poistamalla tavarakaupan harjoittajia koskevia velvoitteita ja tasapuolistaisi yritysten toimintaedellytyksiä asettamatta kuitenkaan kyseenalaiseksi euroseteleiden asemaa laillisena maksuvälineenä*" (epävirallinen käännös)¹⁸.
28. Komissio perustelee samassa vaikutustenarvioinnissa lisäksi, että "*tällainen yläraja olisi yhdenmukainen käteisrahan valvontaa koskevien nykyisten kynnysarvojen kanssa ja varmistaisi, että haavoittuvassa asemassa oleviin kuluttajaryhmiin ei kohdistu kielteisiä vaikutuksia, koska yläraja asetetaan riittävän korkeaksi heidän tarpeensa ottamiseksi huomioon. Tämä vaihtoehto antaisi jäsenvaltioille myös mahdollisuuden säilyttää jo voimassa olevat alhaisemmat ylärajat ottaen huomioon, että kansalliset erityispiirteet saattavat oikeuttaa alemmat kynnysarvot (...)*" (epävirallinen käännös)¹⁹. Kuten asiassa *Hessischer Rundfunk*, kyseessä olevien toimenpiteiden yhteydessä säilytettäisiin muut maksutavat kuin käteismaksu²⁰.

¹⁶ Tuomiot asiassa C-482/17, *Tšekki v. parlamentti ja neuvosto*, EU:C:2019:1035, 77 ja 78 kohta, ja asiassa C-628/18, *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, EU:C:2020:1000, kohta 95 ja 97.

¹⁷ 1) Jatketaan nykyisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevan kehyksen täytäntöönpanoa. 2) Otetaan käyttöön EU:n laajuinen 10 000 euron yläraja käteismaksuille ja annetaan samalla jäsenvaltioille mahdollisuus asettaa sitä matalampi yläraja. 3) Otetaan käyttöön alle 10 000 euron suuruinen EU:n laajuinen yläraja käteismaksuille (vaikutustenarviointi, s. 116–117).

¹⁸ Vaikutustenarviointi, s. 116.

¹⁹ Vaikutustenarviointi, s. 116.

²⁰ Tuomio asiassa *Hessischer Rundfunk*, ks. edellä, 75 kohta.

29. Kun otetaan huomioon edellä mainitussa vaikutustenarvioinnissa esitetyt seikat, erityisesti eri vaihtoehtojen ja kyseessä olevien eri etunäkökohtien pohdinta, käteismaksuille ehdotettu yläraja ei vaikuta ilmeisen soveltumattomalta toimenpiteen päämäärien saavuttamiseen.
30. Lopuksi palautetaan mieleen, että edellä esitettyjä perusteluja ei voi kyseenalaistaa sillä perusteella, että asian *Hessischer Rundfunk* tuomiossa käsitellyt toimenpiteet oli toteuttanut jäsenvaltio, kun taas nyt ehdotetun rajoituksen toteuttajana on unioni.
31. Tältä osin on todettava, että unionin tuomioistuin ei ole pitänyt erityisen merkityksellisenä sitä, määritelläänkö yleistä etua koskeva toimenpide kansallisessa vai unionin lainsäädännössä²¹. Toisin sanoen yleisen edun käsitteen soveltamisala ja merkitys perusteena mahdolliselle rajoitukselle, joka vaikuttaa euroseteleiden tai -metallirahojen arvoon laillisena maksuvälineenä, eivät salli erottelua sen mukaan, onko rajoituksen ottanut käyttöön jäsenvaltio vai unioni itse. Jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ottaa käyttöön nyt harkittavana olevan käteisen käytön rajoituksen kaltaisia rajoituksia säädetään EU:n johdetussa oikeudessa (asetus (EY) N:o 974/98).

b) Käteismaksujen rajoituksia koskevien säännösten yhteensopivuus EU:n perusoikeuksien ja -vapauksien kanssa

32. Neuvoston oikeudellista yksikköä on pyydetty ottamaan kantaa siihen, onko yli 10 000 euron suuruisen käteismaksujen kieltäminen perusoikeuskirjan mukaista. Kysymyksessä ei kuitenkaan täsmennetä, mitkä ovat ne perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet ja -vapaudet, joiden suhteen kyseinen kieltäminen ei olisi yhteensopiva. Tältä osin olisi esitettävä kaksi alustavaa huomautusta.
33. Ensinnäkin voidaan todeta, että huolimatta siitä, että käteisen käytölle on asetettu 19 jäsenvaltiossa vastaavia rajoituksia kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, Euroopan unionin tuomioistuin tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin eivät ole tähän mennessä kiistäneet eivätkä tutkineet tällaisten rajoitusten yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa.

²¹ Ks. esim. tuomio asiassa C-114/96, *Kieffer*, EU:C:1997:316, erityisesti 28–37 kohta, jossa tuomioistuin on tutkinut EU:n määrittämiä toimenpiteitä, joilla on sisämarkkinoita rajoittava vaikutus, ottaen huomioon samat kriteerit, joilla voidaan perustella vastaavia kansallisia rajoituksia.

34. Toiseksi todetaan, että EU:n oikeudessa ei ole säädetty absoluuttista oikeutta maksaa käteisellä kaikissa tilanteissa. Tällaista oikeutta ei sisälly myöskään perusoikeuskirjaan²². Vaikka tällaista absoluuttista tai perustavanlaatuista oikeutta käteisen käyttöön ei ole, on tutkittava, voiko kyseinen kielto rajoittaa sellaisia perusoikeuksia, joiden käyttämiseksi on ratkaisevan tärkeää voida käyttää käteistä. Kyseeseen voivat tulla erityisesti seuraavat oikeudet: elinkeinovapaus ja omistusoikeus (perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla) sekä oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan (perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla).
35. Elinkeinovapauden ja omistusoikeuden osalta voidaan todeta, että vaikka onkin kiistatonta, että käteistä voidaan käyttää kyseisten oikeuksien käyttämiseksi, käteisen käyttö ei kuitenkaan yleensä ole välttämätöntä niiden käyttämiseksi täysimääräisesti, vaan niiden käyttäminen on mahdollista käyttämällä rahan muita muotoja tai muita maksuvälineitä kuin käteistä²³. Elinkeinovapauden ja omistusoikeuden ei myöskään voida tulkita estävän talouden tai rahoituksen sääntelyä pelkästään sillä perusteella, että sääntelyllä puututaan kyseisten oikeuksien käyttämiseen.
36. Elinkeinovapautta koskevan oikeuden käyttäminen edellyttää välttämättä, että sen edunsaajien edut sovitetaan yhteen muiden suojattujen laillisten etujen kanssa²⁴. Missään tapauksessa ei voida päätellä, että ehdotettu rajoitus loukkaisi tätä oikeutta, samaan tapaan kuin esimerkiksi vakavaraisuuden tai kilpailunrajoitusten sääntelyn ei ole koskaan katsottu olevan ristiriidassa elinkeinovapauden kanssa.

²² Ks. julkisasiamies Giovanni Pitruzzellan ratkaisuehdotus, yhdistetyt asiat C-422/19 ja C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2020:756, 133 kohta.

²³ Ks. julkisasiamies Giovanni Pitruzzellan ratkaisuehdotus, *Hessischer Rundfunk*, ks. edellä, 134 kohta.

²⁴ Selitys 16 artiklaan (elinkeinovapaus) oikeuskäytäntöviittauksineen, EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17.

37. Omistusoikeuskaan ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole ehdoton oikeus, vaan se on otettava huomioon suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Tästä syystä omistusoikeutta voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaassa palvelevat yleisen edun mukaisia unionin tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä²⁵. Edellä 23–30 kohdassa esitettyä yleisen edun mukaisen päämäärän ja toteutettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuuden tarkastelua laillisen maksuväliseen asemaa koskevien kysymysten yhteydessä voidaan tässä soveltaa kaikilta osin sen toteutukseksi, että ehdotettu toimenpide ei merkitsisi perusteetonta puuttumista omistusoikeuteen.
38. Omistusoikeuden osalta on esitettävä vielä yksi huomautus. Käteisen käytön ja kyseisen oikeuden käytön välittömällä yhteydellä voidaan todeta olevan merkitystä sosiaaliseen osallisuuteen liittyvien osatekijöiden kannalta eli kun on kyse kansalaisista, joilla ei ole vielä mahdollisuutta saada perustason rahoituspalveluja unionissa ja joille käteinen on ainoa väline, jolla he voivat käyttää tätä perusoikeutta²⁶.
39. Nyt käsiteltävänä oleva käteisen käyttöä koskeva kieltä koskee kuitenkin vain kynnsarvon (10 000 euroa) ylittäviä maksuja. Tämä yläraja on riittävän korkea, jotta useimmat jokapäiväiset maksutapahtumat jäisivät sen ulkopuolelle. Tätä kieltä ei myöskään sovelleta luonnollisiin henkilöihin, kun nämä eivät harjoita ammattiaan. Kuten ehdotukseen liittyvässä komission vaikutustenarvioinnissa selitetään, nämä kiellon soveltamisalan rajoitukset vaikuttavat oikeasuhteisilta, jotta voidaan taata haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden omistusoikeuden käyttö käteistä käyttämällä²⁷.

²⁵ Tuomio asioissa C-402/05 P ja C-415/05 P, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation*, EU:C:2008:461, 355 kohta).

²⁶ Vuonna 2017 tehdyn EKP:n tutkimuksen mukaan 3,64 prosentilla euroalueen kotitalouksista ei ollut käytettävissään pankki- ja rahoituspalveluja. Ks. Ampudia, M., Ehrmann M., "Financial inclusion: what's it worth?", ECB Working Paper Series No 1990, tammikuu 2017, etenkin taulukko 1.

²⁷ Ks. 28 kohta edellä.

40. Käteismaksuille ehdotetun ylärajan vahvistaminen saattaa myös loukata oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan. Ehdotettu käteisen käyttöä koskeva kieltö saattaa vaikuttaa jonkin verran näihin oikeuksiin. Erityisesti se voi johtaa siihen, että laaditaan rekistereitä joistakin asianomaisten henkilöiden elämän osa-alueista ja paljastetaan heidän yksityiselämäänsä liittyviä käyttäytymismalleja, kuten kulutuskäyttäytyminen ja yleinen vuorovaikutus heidän yhteisöjensä kanssa.
41. Edellä esitetystä huolimatta tällainen vaikutus on sen verran vähäinen, että sen perusteella ei voida päätellä, että kiellolla puututtaisiin vakavammin yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin verrattuna olemassa oleviin muihin maksumenetelmiin kuin käteiseen, kuten pankki- ja luottokortteihin tai sähköisiin varojensiirtoihin, myös verkko-ostosten osalta. Mikään ei missään tapauksessa viittaa siihen, että kieltö ei olisi oikeasuhteinen. Käteismaksu ei myöskään itsessään tarjoa muita maksutapoja enemmän yksityisyyttä, koska tavaroiden tai palveluiden vastikkeena suoritetuista maksuista on yleensä ja kansallisen lainsäädännön perusteella laadittava lasku, mikä periaatteessa edellyttää kyseisten tavaroiden tai palvelujen vastaanottajan henkilökohtaista tunnistamista.
42. Lisäksi muistutetaan, että markkinatoimijoiden maksujen seurauksena hankkimien tietojen käsittelyyn sovelletaan käytetyistä maksutavoista riippumatta joka tapauksessa EU:n tietosuojalainsäädäntöä, jossa taataan varsinaisesti oikeus näiden henkilötietojen suojaan. Kuten edellä elinkeinovapauden ja omistusoikeuden yhteydessä selvitettiin, kyseessä olevan kiellon soveltamisalalle on asetettu merkittäviä määrällisiä ja laadullisia rajoituksia, joilla varmistetaan, että kieltö ei koske suurinta osaa jokapäiväisiä maksutapahtumia ja että näin syntyvien tietoketjujen määrä ei loukkaisi yksityisyyttä sen enempää kuin muut olemassa olevat maksukeinot.

IV PÄÄTELMÄ

43. Edellä esitetyistä syistä neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että
- a) ehdotettu käteismaksujen rajoitus ei vaikuta euroseteleiden asemaan laillisena maksuvälineenä unionissa, sellaisena kuin se on vahvistettu SEUT-sopimuksessa ja tarkennettuna johdetussa oikeudessa;
 - b) ehdotettu rajoitus on myös sopusoinnussa perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien, vapauksien ja periaatteiden kanssa. Näitä ovat erityisesti elinkeinovapaus ja omistusoikeus (perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla) sekä oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan (perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla).
-