OTT Ida Koivisto

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 14.12.2016

HE 228 /2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse monimuotoisesta uudistuksesta, joka liittyy EU:n neljännen rahanpesudirektiivin toimeenpanoon. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa pääoman vapaa liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla ilman, että terrorismin rahoittamisen tai rahanpesun kaltainen rikollinen toiminta aiheuttaa siellä ongelmia ja toimintahäiriöitä.

Uudistuksessa keskeinen muutos on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemistä koskevat tehostustoimenpiteet. Nämä toimenpiteet ovat monenlaisia. Ennen kaikkea ne liittyvät laajempaan ja tarkempaan tiedonkeräämiseen erilaisten rahoitus-, maksu- yms. palvelujen asiakkaista ja kerättyjen tietojen perusteella tehtävistä riskiarvioista ja raportointivelvollisuuksista. Myös erillinen rahanpesun selvittelykeskus esitetään säädettäväksi lailla keskusrikospoliisin yhteyteen. Jotta epäilyttäviin raportointeihin voitaisiin asianmukaisesti reagoida, HE:ssa ehdotetaan säädettäväksi uusista valvonta- ja sanktiotoimivaltuuksista useille viranomaisille sekä tietyin edellytyksin asianajajayhdistykselle.

Hallituksen esitys on varsin laaja ja moniosainen, yksittäisiä lakiehdotuksia on yhteensä 27. Lakiehdotuksiin liittyy monenlaista perus- ja ihmisoikeudellista problematiikkaa sekä EU-oikeudellisia kysymyksenasetteluja. Ehdotetuissa laeissa on tarkoitus rajoittaa useiden perusoikeuksien ulottuvuutta. Pohdinta kohdistuukin ennen kaikkea siihen, missä laajuudessa tämä rajoittaminen on perustuslakivaliokunnan käytännössä syntyneen perusoikeuksien rajoitusdoktriinin, EU:n perusoikeuksien rajoitusedellytysten (EU:n perusoikeuskirjan 52.1 artikla) ja EIS:n ja sen tulkintakäytännössä omaksuttujen perusteiden (rajoitus on "välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa") kanssa sopusoinnussa.

Yleisesti ottaen HE:n laajoissa säätämisjärjestysperusteluissa on nähdäkseni tunnistettu keskeisimmät perus- ja ihmisoikeuskysymykset. HE:ssa otetaan kantaa seuraaviin perusoikeuksiin ja muihin valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviin seikkoihin: hallinnolliset sanktiot ja merkittävä julkisen vallan käyttö, yksityiselämän suoja (kotirauha ja henkilötietojen suoja), omaisuudensuoja, elinkeinovapaus ja oikeusturva.

HE:n laajuuden vuoksi en käsittele kaikkia esityksessä ilmeneviä valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja kysymyksiä. Sen sijaan nostan lausunnossani esiin kaksi näkökulmaa: hallinnolliset sanktiot sekä eräät julkisuus-yksityisyydensuojakysymykset.

Hallinnolliset sanktiot

HE:ssa esitetään säädettäväksi uusia hallinnollisia sanktioita samalla, kun niitä vastaavia säännöksiä voimassa olevassa rahanpesulaissa tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta, rekisteröintirikkomuksesta ja rahanpesun ilmoitusrikkomuksesta dekriminalisoitaisiin. Neljännen rahanpesudirektiivin 58 artiklan mukaan rikkomuksista "määrättävien seuraamusten tai toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia." Erinäisiin lakeihin (L luottolaitostoiminnasta, sijoituspalvelulaki, L vaihtoehtorahastojen toiminnasta) ehdotetaan otettavaksi viittaussäännöksiä näihin uudistettuihin sanktiosäännöksiin.

Kuten HE:n säätämisjärjestysperusteluista ilmenee, hallinnollisten seuraamusten määrääminen on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:n nojalla voida antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. HE:ssa esitetään

asianajajayhdistykselle toimivaltaa tehdä esitys omalla valvontatoimialallaan hallinnollisen sanktion määräämisestä aluehallintovirastolle (AVI:lle). Tällöin itse merkittävä julkisen vallan käyttö jäisi viranomaisen hoidettavaksi, ellei esityksen tekemistä itsessään tulkittaisi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, missä tapauksessa asianajajayhdistyksen toimivalta tulisi kyseenalaiseksi. Näin ei kuitenkaan liene tarkoitettu, vaan pyrkimyksenä on nimenomaan ollut merkittävän julkisen vallan käytön pidättäminen viranomaisen toimivallassa.

HE:ssa säädettäisiin useista hallinnollisista seuraamuksista, jotka liittyvät mainitusti eräille viranomaisille ja asianajajayhdistykselle annettuun laajempaan toimivaltaan. Valvontatehtävä säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti Finanssivalvonnalle, Poliisihallitukselle, PRH:lle, aluehallintovirastolle sekä tietyissä asioissa asianajajayhdistykselle. Nämä valtuudet liittyvät seuraavien velvollisuuksien valvontaan:

- ilmoitusvelvollisuus
- epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekeminen rahanpesun selvittelykeskukselle
- tietojen tallentaminen, työntekijöiden koulutus, suojeleminen ja toimintaohjeiden laatiminen
- rikkomusepäilystä ilmoittaminen
- aluehallintoviraston rahanpesun valvontarekisteriin rekisteröityminen
- maksajan tiedot -asetuksen noudattaminen

Sanktion langettaminen voisi vastaavasti tulla kyseeseen, jos ilmoitusvelvollinen ei ole täyttänyt jotakin yllä mainituista velvollisuuksista.

Toimivaltuuksien laajentamisesta säädettäisiin lailla, mitä perustuslaki (PL 2.3 §, PL 80 §, PL 119.2 §) edellyttääkin. Säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty problematiikkaa laajasti, myös merkittävän julkisen vallan käytön, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siihen liittyvän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä kaksoisrangaistavuuden eli *ne bis in idem* -kiellon näkökulmista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrittämät ns. Engel-kriteerit (Engel ja muut v. Alankomaat (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, EIT 8.6.1976; teon luonnehdinta kansallisen oikeuden mukaan, teon todellinen luonne ja seuraamuksen luonne ja ankaruus) rinnastavat hallinnolliset seuraamukset rangaistukseen (vastaavasti myös EU:ssa, EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla, ks. myös Bonda EUT C-489/10 2012, EUT Fransson C-617/10 2013). EIT on myös vahvistanut hallinnollisten sanktioiden yleensä sisältyvän EIS 6 ja 7 artiklassa ja 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määriteltyyn "rangaistuksen" määritelmään. Rinnastus on paikallaan myös siksi, että sanktiot ovat voimassa olevan oikeustilan mukaan nimenomaan rikosoikeudellisen sääntelyn piirissä, eikä niiden luonne ehdotetun lain perusteella muodostu merkittävästi lievemmäksi. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 9/2012 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp).

Suomen veronkorotusjärjestelmää koskee erityisesti suuren jaoston ratkaisu Jussila v. Suomi (EIT 23.11.2006). Ratkaisun mukaan Suomen lainsäädännön mukaisen veronkorotuksen määrääminen voi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu rikosasia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei *ne bis in idem* -kielto koske vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä (PeVL 9/2012 vp, PeVL 17/2013 vp, ks. myös ks. myös Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009 ja Tomasovic v. Kroatia 18.10.2012). Myös KKO on viime vuosina linjannut tulkintaa samansuuntaisesti (ks. KKO 2013:59, KKO 214:93).

Täten hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä kyse on käytännössä rangaistuksen määräämisestä. Rikosoikeudellinen säätely sisältää oikeusturvaulottuvuuksia, joita hallinnollisten sanktioidenkin osalta täytyy ottaa huomioon (esim. rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja). Muutoksenhakumahdollisuuden järjestämisestä on myös huolehdittava (PeVL 32/2005

vp). Niinpä on tarkasteltava sitä, onko toimivallasta mainituille valvontaviranomaisille suorittaa nämä tehtävät säädetty riittävän täsmällisesti, selkeästi ja tarkkarajaisesti, ja mitä tämä tarkoittaa asianosaisten (ilmoitusvelvollisten) oikeusaseman kannalta.

HE:n 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin kolmesta eri hallinnollisen sanktion tyypistä, jotka ovat rikemaksu, julkinen varoitus sekä seuraamusmaksu. Vain nämä kolme sanktiotyyppiä on nimenomaisesti käsitteellistetty hallinnollisiksi seuraamuksiksi. Niiden ohella lainsäädäntö mahdollistaisi kuitenkin muina seuraamuksina ilmoitusvelvollisen toiminnan rajoittamisen ja toimiluvan perumisen, johdon toiminnan määräaikaisen rajoittamisen, päätöksen toimeenpanokiellon ja oikaisukehotuksen sekä uhkasakon määräämisen.

Rikemaksun määrääminen on *prima facie* varsinaisista hallinnollisista sanktioista lievin. Perusteluissa ei suoraan mainita, mikä on rikemaksun ja seuraamusmaksun ero muutoin, kuin arvio teon moitittavuuden asteesta. Eri teot ja laiminlyönnit, joista rikemaksu voi koitua, on yksilöity ehdotetussa 8 luvun 1 §:ssä. Säännöksen yksiyksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan lisäksi teon merkitys kokonaisuutena, teon laatu, laajuus ja kestoaika. Lisäksi huomioon voitaisiin ottaa tekijän syyksiluettavuuden aste, menettelyllä mahdollisesti saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat. Sanktion määrän vaihteluväli asettuisi skaalaan 5000–100 000 (oikeushenkilö) ja 500–10 000 (luonnollinen henkilö). Nähdäkseni kriteerit ovat riittävät täsmälliset.

Julkinen varoitus puolestaan saa ulottuvuutensa negaation kautta suhteessa rikemaksuun ja seuraamusmaksuun. Kuten 1. lakiehdotuksen 7 luvun 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, julkinen varoitus ei välttämättä olisi rikemaksua ankarampi seuraus, sillä myös rikemaksua koskeva päätös julkistetaan. Sinänsä teot ja laiminlyönnit, joista voi seurata hallinnollinen seuraamus, on yksilöity laissa riittävällä tarkkuudella. Pelkästään säännöstä lukemalla on kuitenkin vaikea hahmottaa, mihin kaikkeen toimintaan julkisen varoituksen uhka voi kohdistua. Tässä mielessä on nähdäkseni hieman ongelmallista perustella, mikä on julkisen varoituksen itsenäinen merkitys, muuten kuin siitä näkökulmasta, mihin tekoihin tai laiminlyönteihin seurauksena se voi tulla kyseeseen. Säännöksen sanamuodossa voisi olla paikallaan mainita nimeltä ne teot, joista voi seurata julkinen varoitus.

Seuraamusmaksua voidaan pitää sanktioista ankarimpana, koska se koskee menettelyn toistuvuutta tai erityistä moitittavuutta ("vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti laiminlyö tai rikkoo velvoitteen..."). Seuraamusmaksun määrä perustuisi kokonaisarvioon ja sen suuruus vaihtelisi oikeushenkilön liikevaihdon 10 % - 5 M euron välillä sen mukaan, kumpi on suurempi. Määrän määrittymistä koskee useita tarkentavia sääntöjä. Määrät tulevat direktiivistä.

Perusteluissa ei oteta kantaa siihen, voidaanko samalle ilmoitusvelvolliselle määrätä sekä rike- että seuraamusmaksu tai julkinen varoitus, vaikka seuraamusmaksun edellytyksenä näyttääkin olevan, että moitittavien tekojen tulee tulla valvontaviranomaisen tietoon kerralla, ennen kuin muita seurauksia on määrätty. Nähdäkseni on mahdollista, että ilmoitusvelvollinen jatkaa moitittavaa toimintaansa rikemaksusta tai julkisesta varoituksesta huolimatta. Tällöin kysymys sanktiokumulaatiosta tulee ajankohtaiseksi; tämä ei kuitenkaan välttämättä suoraan tarkoita kaksoisrangaistusta. Valvontaviranomainen ei voisi määrätä seuraamusmaksua teosta, joka on laissa säädetty rangaistavaksi. Tästä voisi olla paikallaan ottaa tarkentava säännös.

Samoin on otettava huomioon, että 1. lakiehdotuksen 7. luku sisältää muita hallinnollisia seuraamuksia ja välillisen hallintopakon toimia (toiminnan rajoittaminen, toimiluvan peruuttaminen, ilmoitusvelvollisuuden johdon toiminnan määräaikainen rajoittaminen, toimeenpanokielto, oikaisukehotus, uhkasakko etc.), joiden suhde varsinaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin jää epämääräiseksi (vrt. KHO:2014:95). On huomattava, että hallinnollisten seuraamuksien määräämisessä on joka tapauksessa noudatettava suhteellisuusperiaatetta (ks. PeVL 27/2012 vp, PeVL 16/2007 vp). Nähdäkseni olisi syytä tarkentaa säätelyä siitä, missä määrin eri

seuraamukset voivat kohdistua samaan toimijaan etenkin, jos kyse on erillisestä menettelystä (vrt. *res judicata*- ja *lis pendens* -periaatteet).

Kaikki sanktiot eivät ole pysyviä. Esim. rikosoikeudellisen tutkinnan alettua on mahdollista saada seuraamusmaksu palautettua ehdotetun 8 luvun 9 §:n mukaan. Muiden sanktioiden osalta vastaavista menettelyistä ei ole ehdotettu säädettäväksi; jää esimerkiksi avoimeksi, miten mahdollinen rikostutkinta suhtautuu annettuun julkiseen varoitukseen. Ehdotetun 7 luvun 6.3 §:ssä säädettäisiin lisäksi itsekriminointisuojasta. Sen mukaan uhkasakkoa ei saisi määrätä luonnolliselle henkilölle tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi silloin, kun tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan. Kieltäytyminen tietojen luovuttamisesta voisi kuitenkin johtaa rikosilmoituksen tekoon ja esitutkintaan. Mitä muihin seuraamuksiin tulee, itsekriminointisuojasta ei ole erillistä mainintaa. Se on kuitenkin EIS:n tulkintakäytännön (ks. Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.12.1996) ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydinaluetta (PeVL 8/2016 vp, PeVL 34/2012 vp, HE 309/1993 vp), mistä syystä se tulee ymmärtääkseni ottaa huomioon sanktioita langettaessa ilman erillistä mainintaakin.

Lakiehdotuksen 7 luvun 4. kohdassa on viittaussäännös ilmoitusvelvollisen toimiluvan mukaisen toiminnan rajoittamiseen tai toimiluvan perumiseen. Valvontaviranomaisten toimivaltaa tässä sääntelee direktiivi, ja ehdotettu säännös on luonteeltaan informatiivinen. Tätä problematiikkaa on käsitelty säätämisjärjestysperustelujen elinkeinovapautta koskevan käsittelyn yhteydessä. Toimiluvan peruuttaminen kuitenkin kajoaa yksilön oikeusasemaan enemmän kuin esimerkiksi luvan epääminen ja sitä tulisi perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella lähestyä viimesijaisena keinona ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Tästä syystä sen perusteista tulisi säätää laissa mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Niinpä voisi olla PL 80 §:n hengen mukaista yksilöidä nimeltä ne säädökset, joiden perusteella toimiluvan peruuttaminen tai toiminnan rajoittaminen voi tulla kyseeseen.

Seuraamuksiin liittyy myös julkisuuden aspekti, jota voidaan pitää osana rangaistusten sisältöä. Sen lisäksi, että seuraamus voi olla rahamääräinen tai julkinen varoitus, seuraamusta koskeva tieto pitää olla saatavilla toimivaltaisen valvontaviranomaisen internetsivulla, ellei tämä olisi kohtuutonta. Säännöksellä implementoidaan 4. rahanperusdirektiivin 60 artiklan 1 kohta, mistä syystä kansallinen liikkumavara on rajallinen.

Vaikka kyse on direktiivin implementoinnista, julkaisemista seuraa nähdäkseni tiettyä kaksoisrangaistavuuden sävyä. Jos seurausmaksu on jo langetettu, voidaan kysyä, missä määrin tuo tietojen proaktiivinen julkaisemisvelvollisuus muistuttaa toista, *name and shame* -tyyppistä rangaistusta (vrt. julkinen varoitus). Tätä tulkintaa tukee erityisesti se seikka, että julkaisemisesta pidättymistä on arvioitava HE:n ja direktiivin mukaan kohtuuden näkökulmasta eikä julkista varoitusta varsinaisesti pidetty rikemaksua ankarampana seurauksena juuri mainitun julkisuuden vuoksi. Toisaalta kyse on yleisemminkin julkisuusperiaatteen ulottuvuudesta. Kuitenkin lienee tarpeen kiinnittää huomiota myös tietojen poistamiseen internet-sivulta säädetyn 5 vuoden määräajan jälkeen.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että laissa on perustuslakivaliokunnan mukaan täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 17/2012 vp). Yksityiskohtaisten perustelujen (7 luvun 9 §) mukaan rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanosta säädettäisiin 1 momentin mukaan tarkemmin *valtioneuvosoton asetuksella*. Tästä näkökulmasta ei ole yksiselitteistä, riittääkö asetuksella säätäminen vai olisiko perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä paremmin vastaava vaihtoehto se, että toimeenpanosta säädettäisiin lailla (PeVL 32/2005 vp); toisin sanoen kyse on siitä, riittääkö toimivaltaisen viranomaisen maininta "täytäntöönpanon perusteiksi". Ei ole myöskään aivan selvää, onko asianajajayhdistyksen

sanktioesitys AVI:lle muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Vaikka näin ei ole ymmärtääkseni tarkoitettu olevan, tästä voisi väärinkäsitysten välttämiseksi hyvä ottaa erillinen maininta.

Vielä on tarkasteleva kysymystä määräyksenantovaltuuden täsmällisyydestä (ehdotettu 9 luvun 7 §). Määräysten tulee olla sopusoinnussa ylemmän asteisten säännösten kanssa ja ne tulee muotoilla mahdollisimman täsmällisesti (PeVL 20/2005 vp). Viranomainen ei myöskään antaa esimerkiksi lain tai asetuksen säännöstä laajentavaa tai supistava normia (Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2013, s. 199). Määräysten antaminen on siirretyn lainsäädäntövallan käyttämistä. Niinpä hallintolaki ei tule varsinaisesti sovellettavaksi. Voi silti olla tarpeen, että määräyksen valmistelussa annetaan sen kohteille mahdollisuus esittää omat arvionsa ja näkökulmansa. Myös hallinnon oikeusperiaatteet voivat tulla sovellettaviksi. Ehdotetussa säännöksessä ei oteta kantaa siihen, voiko asianajajayhdistys antaa määräyksiä, puhutaan vain "valvontaviranomaisista". Lienee selvää, että yhdistys ei voi käyttää delegoitua lainsäädäntövaltaa. Tästä voisi kuitenkin paikallaan mainita erikseen säännöksen yhteydessä.

Rekisterit, julkisuus ja tietosuoja

Uusi rahanpesudirektiivi perustuu entistä laajemmalle tiedonkeruulle mitä moninaisimpien taloudellisten toimijoiden transaktioista. Tästä syystä on erityisesti kiinnitettävä huomioita siihen, miten näitä kertyneitä käytetään ja voiko niillä olla toimijoiden oikeusasemaa heikentäviä tai reaktiota vaativia vaikutuksia. Tietosuojakysymykset ovat varsin ajankohtaisia, ja niihin liittyy merkittäviä perustuslaillisia kytköksiä erityisesti EU:ssa (tapaukset Digital Rights Ireland ym. C-293/12 ja C-594/12 sekä Schrems C-362/14). HE:ssa kuitenkin arvioidaan, että EU:n uusi tietosuoja-asetus (tullut voimaan 2016, sovellettavaksi 2018) ei toisi tilanteeseen merkittäviä muutoksia. Tästä huolimatta on syytä kiinnittää erityistä huomioita rekisteröitävien tietojen käyttötarkoitukseen.

Vaikka tietojen keräämiselle olisi hyväksyttävät perusteet, laajentuvalla ja systemaattisella tietojen keruulla voi olla merkittäviä yhteiskunnallisia seurauksia, jotka leviävät monelle yhteiskunnan eri lohkolle. Samalla on arvioitava sitä, aiheuttaako muutos huomattavaa asiakirjajulkisuuden kapenemista. Ainakin voidaan todeta, että ilmoitusvelvollisten keräämä tieto jää pitkälti asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, mistä syystä mm. HE:ssa on esitetty, että tietosuojavaltuutettu voisi tietyissä tilanteissa tarkastaa rekisteröidyn tiedot tämän pyynnöstä (esim. 2. lakiehdotuksen 3 §). Samalla voimassa olevasta henkilötietolaista ja huhtikuussa 2016 annetusta yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraa velvoitteita kaikille rekisterinpitäjille varmistaa käsittelemiensä henkilötietojen täsmällisyys ja ajantasaisuus. Tämän voidaan arvioida parantavan rekisteröityjen tietojen luotettavuutta.

HE:n 1. lakiehdotuksen 5. luvussa ehdotetaan perustettavaksi AVI:n valvontarekisteri ja 2. lakiehdotuksessa rahanpesun selvittelykeskuksen rekisteri. Rekistereihin merkittäviä tietoja ja tiedon saamista rekistereistä tulee arvioida yhtäältä yksityisyydensuojan (PL 10 §) ja toisaalta julkisuusperiaatteen (PL 12 §) näkökulmista. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu. Julkisuuslaki tulee sovellettavaksi yksityisen viranomaisen toimeksiannosta suoritettaviin tehtäviin (JulkL 5.2. §), muuten julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin toimijoihin vain, kun ne käyttävät julkista valtaa tai toimeksiantoa (JulkL 4.2 ja 5.2. §).

Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta (PeVL 15/2008 vp) on käytännössään rekisteröinnin suhteen pitänyt tärkeänä, että laissa säädetään kattavasti ja yksityiskohtaisesti muun muassa henkilötietojen sisällöstä, käyttötarkoituksesta ja säilytysajasta (PeVL 11/2008 vp, PeVL 35/2005 vp, PeVL 25/1998 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 6/2003 vp, PeVL 12/2002 vp). Nähdäkseni nämä edellytykset täyttyvät lakiehdotuksissa.

AVI:n valvontarekisteritietojen julkisuudesta säädetään 1. lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:ssä. Tosiasiallisia edunsaajia koskevat tiedot, niiden rekisteröinti ja julkisuus määritellään saman lakiehdotuksen 6 luvussa. Ilmoitusvelvollisten omistajien ja tosiasiallinen edunsaajien rekisteröimisvelvollisuus liittyy myös tähän kysymyksenasetteluun, etenkin, mitä tulee näiden henkilöiden varallisuusaseman julkisuuteen sekä poliittisiin sidonnaisuuksiin. HE:n säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään laajasti julkisuus-yksityisyydensuojaproblematiikkaa, kun kyse on näiden perustuslain säännösten rajoittamisesta ja yhteensovittamisesta sekä tietojen rekisteröimisestä ja edelleen luovuttamisesta eri rekistereistä. Tältä osin viittaan HE:ssa esitettyyn.

Nostan kuitenkin esiin AVI:n rekisterin erityisen valvontaluonteen. Nähdäkseni on arvioitava sitä, missä määrin valvontarekisteri voi olla julkinen siten, että sekä julkisuusperiaate, yksityisyydensuoja että valvonnan tarkoitus voivat samanaikaisesti toteutua. Valvontarekisterin julkisuus voisi olla omiaan nakertamaan sekä rekisterin käyttötarkoituksen toteutumista että olla ongelmallinen yksityisyydensuojan kannalta. Esimerkiksi rangaistusta koskevat tiedot ovat arkaluontoisia ja luokiteltu salassa pidettäviksi julkisuuslain 24.1 §:n 26-kohdan perusteella (Salassa pidettäviä ovat "asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja rikoksen uhrista, jos tiedon antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, jollei tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi";). Niinpä on arvioitava sitä, millä edellytyksillä näitä tietoja voidaan luovuttaa yleisen tietoverkon välityksellä. Koska kyseessä olisi tällöin poikkeus julkisuusperiaatteesta, rajoitus olisi määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kuten edellä on mainittu, perustuslakivaliokunta on linjannut, että lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös henkilötietojen luovuttamiseen rekisteristä teknisen käyttöyhteyden perustella.

Samoin edunsaajarekisterin järjestämistä hajautetun mallin mukaisesti voidaan esittää kriittisiä huomioita. Direktiivi edellyttää keskitetyn rekisterin perustamista. HE:ssa on kuitenkin valittu hajautettu malli, jossa edunsaajatiedot yhdistettäisiin PRH:n ylläpitämiin kauppa-, yhdistys- ja säätiörekisteriä sekä uskonnollisen yhdyskunnan rekisteriä. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan edellytys keskitetystä rekisteristä täyttyisi siten, että "yhdistysrekisteri ja uskonnollisten yhdyskuntien rekisteri liitettäisiin yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kantarekisteriksi, jolloin ilmoitusten tekeminen eri kantarekistereihin tehtäisiin keskitetystä yritys- ja yhteisötietolain mukaisesti ja lisäksi eri kantarekistereissä olevat tiedot näkyisivät asiakkaalle keskitetysti yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kautta. Tämä edellyttää muutoksia yritys- ja yhteisötietolakiin." Tässä huomiota tulee kiinnittää siihen, perustuuko henkilötietojen käsittely ja tiedon saaminen näistä rekistereistä samoihin periaatteisiin vai voiko hajautettu malli johtaa tietosuojaa koskeviin yhdenvertaisuusongelmiin.

Hajautettu malli on joka tapauksessa omiaan hankaloittamaan systeemin yleistä hahmotettavuutta. Vaikka on ymmärrettävää, että uuden systeemin introdusoiminen Suomen oikeusjärjestykseen edellyttää useita muutoksia ja eräässä mielessä läpileikkaavaa lähestymistapaa, voidaan kysyä, olisiko valvonta-, tutkinta- ja sanktiointimalli voitu järjestää keskitetymmin. Riippuen asiasta oikeusturvan saaminen saattaa muodostua eri perustein ja täten aiheuttaa yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia.

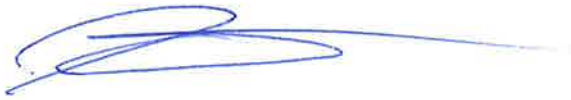
On siis nähdäkseni kiinnitettävä huomiota siihen, että julkisesti saatavilla olevia edunsaajia koskevia tietoja rajataan siihen, mikä on rekisterin tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Erityishuomiota on lisäksi kiinnitettävä haavoittuviin erityisryhmiin, kuten alaikäisiin ja muihin vajaavaltaisiin jne. ja heidän yksityisyydensuojansa varmistamiseen. On huolehdittava siitä, että henkilötietojen käsittelyssä taataan käyttötarkoitussidonnaisuus ja että lailla säädetään tietojen luovuttamisen edellytyksistä. Lisäksi on vielä huomattava, että tietojen luovuttaminen ainoastaan teknisen käyttöyhteyden perusteella voi muodostua ongelmalliseksi yhdenvertaisuuden ja hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta (PL 21 §, hallintoL 7 §).

Kysymyksenasettelua on kuitenkin käsitelty kattavasti HE:n oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevissa säätämisjärjestysperusteluissa eikä siinä nähdäkseni ole merkittäviä ongelmia.

Lopuksi

Nähdäkseni lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, kun em. valtiosääntöoikeudelliset seikat on otettu asianmukaisesti huomioon. Muistutan kuitenkin, että olen tarkastellut hallituksen esitystä rajatusti, enkä täten ole ottanut kantaa kaikkiin mahdollisesti ongelmallisiin kohtiin.

Kunnioittavasti



Ida Koivisto

OTT