10.12.2024

Rahoitusmarkkinaosasto
Erityisasiantuntija Elise Luovula

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 157/2024 vp

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 157/2024 vp, jossa ehdotetaan kahdeksaan lakiin muutoksia viranomaisten tietojen vaihdon tehostamiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä ja kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Esityksellä on myös tarkoitus panna täytäntöön luottolaitosdirektiivi siltä osin, kuin täytäntöönpano koskee rahanpesurekisterin tietojen luovuttamista Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille tilanteissa, joissa Euroopan keskuspankki toimii pankkivalvojana.

Tavoitteet

Esityksellä edistettäisiin tavoitteita tiedonvaihdon parantamiseksi ja valvonnan tehostamiseksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistoiminnassa sekä hallitusohjelmakirjauksia tietojenvaihdon esteiden poistamiseksi rikostorjunnassa, sekä sen varmistamiseksi, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot poliisilta, vero- ja ulosottoviranomaisilta ja muilta viranomaisilta. Mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia (jäljempänä rahanpesulaki), rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia (jäljempänä RAP-laki), verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia (jäljempänä verotietolaki), Finanssivalvonnasta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, työtapaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia siten, että laista poistettaisiin valtioneuvostolle annettu asetuksenantovaltuus epäilyttävän liiketoimen muodosta ja sisällöstä. Asetuksenantovaltuuden sijaan säädettäisiin rahanpesun selvittelykeskukselle valtuus antaa tarkentava määräys epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta.

Keskeiset ehdotukset

Rahanpesun selvittelykeskukselle määräyksenantovaltuus valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden sijaan

Rahanpesulain 4 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta ja terrorismin rahoittamisen epäilystä. Rahanpesun selvittelykeskus käyttää epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten vastaanottamiseen goAML-sovellusta. Rahanpesun selvittelykeskuksen vastaanottaessa ilmoitusvelvollisten ilmoituksia goAML-sovelluksen kautta on ilmoituksen oltava sovelluksen tukemassa muodossa. Ilmoituksen oikea muoto on hyvin olennainen ja konkreettinen tekijä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen kannalta, koska ilmoitusten volyymi ja niiden tehokas käsittely edellyttävät, että ilmoitukset saadaan sovelluksen tukemassa muodossa. Rahanpesun selvittelykeskuksen määräyksenantovaltuus olisi tarkoituksenmukaisempi tapa varmistaa epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten tekeminen oikeassa muodossa kuin valtioneuvoston asetuksenantovaltuus. Rahanpesulain 4 luvun 2 §:n 3 momentissa olevaa valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta, jota ei ole kuitenkaan käytetty, esitetään muutettavaksi siten, että rahanpesun selvittelykeskuksella olisi oikeus antaa ilmoitusvelvollisia sitova määräys, jolla voidaan varmistaa ilmoitusten tekninen yhteensopivuus käytettävän sovelluksen kanssa. Samalla poistettaisiin edellä mainitussa pykälässä oleva valtioneuvoston asetuksenantovaltuus epäilyttävän liiketoimen muodosta ja sisällöstä.

Epäilyttäviä liiketoimia koskevan ilmoituksen osalta ehdotettu muutos tarkoittaisi rahanpesulain mukaiselle ilmoitusvelvolliselle sitä, että sen tulisi tehdä ilmoitus noudattaen rahanpesun selvittelykeskuksen antamaa määräystä. Ilmoitusvelvolliselle rahanpesun selvittelykeskuksen määräyksenantovaltuus aiheuttaisi henkilöstön koulutustarpeita ja mahdollisesti joitakin järjestelmänmuutostarpeita. Rahanpesun selvittelykeskuksen antaman määräyksen myötä ilmoitusvelvolliselle olisi kuitenkin nykyistä selkeämpää, millaisia teknisiä vaatimuksia ilmoituksen muodosta ja sisällön esittämisen asettelusta ilmoitusta laatiessa tulisi noudattaa. Kun ilmoitusvelvollisen henkilöstö koulutettaisiin ja mahdolliset järjestelmämuutokset tehtäisiin, olisivat rahanpesulain mukaiset velvoitteet jatkossa toteutettavissa entistä tehokkaammin ja yhdenmukaisemmin.

Rahanpesurekisterin tietojen käsittely

Lakiin rahanpesun selvittelykeskuksesta esitetään valokuvan tallettamista koskevan säännöksen 3 §:n 3 momentin 17 kohtaa muutettavaksi siten, että valokuva ja kasvokuva voitaisiin tallettaa henkilön tunnistamista varten, jos se on välttämätöntä. Ehdotuksen mukaan valokuvan ja kasvokuvan käsittely teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen olisi myös sallittua, jos se olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Teknisellä tunnistusmenetelmällä tarkoitetaan kuvan käsittelyä esimerkiksi poliisin kasvojentunnistusohjelmalla, jonka avulla voidaan selvittää kuvassa olevan henkilön henkilöllisyys.

Lisäksi pykälän 3 momenttiin ehdotetaan uutta 18 kohtaa, jonka nojalla myös henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus voitaisiin tallettaa rahanpesurekisteriin sekä uutta 19 kohtaa, jonka nojalla etnisen alkuperän tallettaminen olisi mahdollista.

Rahanpesurekisterin tietojen käsittelyssä on kyse rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Rahanpesurekisteriin tallennetut kasvokuvat kuuluvat erityisiin henkilötietoryhmiin, näin ollen käsittelyä koskevat korkeammat tietosuojavaatimukset kuin muita henkilötietoja, joiden perusteella luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Teknisen tunnistusmenetelmän hyödyntämisessä ei ole kuitenkaan kysymys siitä, että sen avulla tehtäisiin automatisoituja yksittäispäätöksiä. Valokuvan erityinen tekninen tunnistusmenetelmä liittyy yksittäistapauksessa tutkijan tekemään tekniseen kasvojenvertailuun eli siihen, että tutkija pyrkii selvittämään kuvassa olevan henkilön oikean henkilöllisyyden. Uudistus parantaisi myös niiden henkilöiden, joiden henkilötietoja käytetään väärin, oikeuksia. Kun poliisilla on paremmat mahdollisuudet selvittää rikoksia, joiden tekemisessä on hyödynnetty väärennettyjä henkilöllisyystodistuksia, tukee tämä uhrien yksityisyyden suojaa sekä ennaltaehkäisee samankaltaisia uusia rikoksia.

Ehdotettu RAP-lain 3 §:n 3 momentin uusi 18 kohta poliittisen mielipiteen ja uskonnollisen vakaumuksen tallettamisesta vaikuttaisi rahanpesurekisteriin merkittyjen henkilöiden, joiden osallisuudesta terrorismirikoksiin on viitteitä, yksityiselämän suojaan siten, että heidän mahdollinen poliittinen tai uskonnollinen tai molemmat edellä mainitut vakaumuksensa saataisiin merkittyä rahanpesurekisteriin. Koska terroristiset rikokset kohdistuvat ihmisten henkeen ja terveyteen, kyseinen uudistus suojaisi kaikkein tärkeimpiä perusoikeuksia, kuten oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Uudistus suojaisi myös kansallista turvallisuutta ottaen huomioon terrorismirikosten potentiaaliset vaikutukset, jotka ovat yhteiskunnallisesti tuhoisia monella eri tasolla. Ehdotuksen RAP-lain 3 §:n 3 momentin uusi 19 kohta etnisen alkuperän tallettamisesta vaikuttaisi saman momentin uuden 18 kohdan tavoin rahanpesurekisteriin merkittyjen henkilöiden, joiden osallisuudesta terrorismirikoksiin on viitteitä, yksityiselämän suojaan, kun heidän etninen alkuperänsä merkitään rahanpesurekisteriin.

Lisäksi 3 §:n 7 momenttiin ehdotetaan muutosta siten, että tiedot rahanpesurekisteristä tulisi poistaa viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että mikäli vastaanotetut tiedot olisi sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot poistettaisiin viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta. Ehdotus RAP-lain 3 §:n 7 momentin muuttamiseksi poistosääntöjen tarkentamisesta selkeyttäisi nykytilaa tietosuojan osalta, sillä jo nykyisellään on mahdollista, että tietty henkilötieto on rekisterissä pidempään kuin 10 vuotta, sillä se on voitu siirtää avattavaan selvittelykokonaisuuteen ja näin ollen alkuperäisen ilmoituksen poistaminen ei poista kyseessä olevaa siirrettyä henkilötietoa rekisteristä, jossa se jatkaa

elämäänsä selvittelykokonaisuuden osana. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi samaa lainkohtaa siten, että merkinnän poisto voitaisiin tehdä kymmenen vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jona merkintä rahanpesurekisteriin on tehty. Käytännössä ilmoitusten poistoajot ajetaan kolmen kuukauden välein siten, että ne ilmoitukset poistetaan, jotka ovat vanhentumassa seuraavan kolmen kuukauden sisään.

RAP-lain 4 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tiedonsaantioikeudet rahanpesurekisteristä siten, että tietoja saataisiin luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot olisivat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että vastaavia välttämättömiä tietoja saataisiin luovuttaa myös Euroopan keskuspankille sen hoitaessa niin sanotussa YVM-asetuksessa (neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille) tarkoitettuja tehtäviä.

Tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen

Rahanpesulakiin ja verotietolakiin ehdotetuilla muutoksilla varmistettaisiin tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus. Mainitut muutosehdotukset vastaavat viidennen rahanpesudirektiivin 30 artiklan 4 kohdan edellytyksiä.

Rahanpesulaki

Rahanpesulain 6 luvun 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tarkennus ”salassapidon estämättä”, jotta edunsaajatietojen ilmoittamiskäytännöt koskisivat kaikkia ilmoitusvelvollisia yhdenmukaisesti, eikä luottolaitoslain (610/2014) 15 luvun 14 §:ssä ja vakuutusyhtiölain (521/2008) 30 luvun 1 §:ssä säädettyjen salassapitovelvollisuuksien vuoksi tietoja voisi ilmoittaa. Rahanpesulaissa säädetty ilmoitusvelvollisuus koskee rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, valvontaviranomaisia ja asianajajayhdistystä, jos ne havaitsevat tosiasiallisesta edunsaajasta rekisteröidyissä tiedoissa puutteita tai epäjohdonmukaisuuksia. Lisäksi pykälän 2 momentin sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi, koska edunsaajarekisterin rekisterinpitäjä ei päivitä tietoja rekisteriin itse, vaan kehottaa valvontailmoituksen kohteena olevaa yritystä tai yhteisöä päivittämään tiedot. Nykyinen sanamuoto ei siten vastaa käytäntöä. Esityksen tarkoituksena on parantaa edunsaajatietojen täsmällisyyttä, mitä sellaisenaan voidaan pitää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan vaatimusten suuntaisena. Viidennen rahanpesudirektiivin nojalla tapahtuvaan tietojenkäsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Tiedot merkitään yleisesti käytössä olevaan tietopalvelutyyppiseen rekisteriin eli kaupparekisteriin. Edellä kuvatun käsittelykontekstin takia on tarpeen tunnistaa sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka omistavat oikeushenkilön tai joiden määräysvallassa oikeushenkilö on. Tällaisten tietojen käsittelyllä puututaan

yksityisyydensuojan piiriin. Tällainen henkilötietojen käsittely, edellyttäen että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti, olisi sallittava, mutta vain rahanpesudirektiivissä säädetyissä tarkoituksissa ja rahanpesudirektiivin edellyttämissä toimissa, joita ovat muun muassa asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden toteuttaminen, jatkuva seuranta, epätavallisten ja epäilyttävien liiketoimien tutkiminen ja niistä ilmoittaminen, oikeushenkilön tai oikeudellisen järjestelyn tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan tunnistaminen.

Rikollisen toimintansa helpottamiseksi rahanpesijät sekä terrorismin rahoittajat voisivat yrittää hyötyä unionin yhtenäiseen rahoitusalueeseen liittyvästä pääomien vapaasta liikkuvuudesta ja rahoituspalvelujen tarjoamisen vapaudesta. Rikollisten jäljittämisessä on tärkeää, että tiedot tosiasiallisesta omistajasta ja edunsaajasta ovat tarkat ja ajantasaiset, sillä rikolliset saattavat salata henkilöllisyytensä monimutkaisen yritysrakenteen taakse.

Verotietolaki

Verotietolakiin ehdotetaan Verohallinnolle oikeutta oma-aloitteisesti (uusi 18 §:n 15 kohta) ja pyynnöstä (uusi 20 §:n 10 kohta) luovuttaa tosiasiallisia edunsaajia koskevia tietoja Patentti- ja rekisterihallitukselle salassapitosäännösten estämättä, kun verovalvonnassa tai muutoin havaituilla tiedoilla saattaa olla merkitystä rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamisessa. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi yrityksen osakkeiden omistajia ja omistusosuuksia koskevat tiedot.

Oma-aloitteisen tietojen luovutuksen edellytykset tulisivat olla riittävän täsmällisiä, jotta oma-aloitteisesta tietojen luovutuksesta ei muodostuisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan (”tietojen minimointi”) vastaista käytäntöä. Ehdotuksen mukaan edunsaajasta luovutetaan ainoastaan sellaisia tietoja, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi. Rekisterinpitäjän näkökulmasta esityksessä pyritään täydentämään puutteellisia henkilötietoja edunsaajista. Tämä tavoite tukee tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan henkilötietojen täsmällisyysvaatimusta ainakin niiltä osin, ettei henkilöitä perusteetta merkittäisi edunsaajaksi.

Suojelupoliisin tiedonsaannin varmistaminen

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksiin jäi tiedustelulakien voimaantulon jälkeen merkittäviä puutteita, jotka vaikuttavat myös mahdollisuuksiin tehdä tehokasta viranomaisyhteistyötä. Suojelupoliisin tiedonsaanti oli aiemmin perustunut asemaan esitutkintaviranomaisena. Suojelupoliisi ei voi nykytilassa soveltaa enää erityislakeihin esitutkintaviranomaisille säädettyjä tietojen saantia koskevia normeja, vaan tiedonsaannin tulee perustua suojelupoliisin tehtäviin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan suojelupoliisille tiedonsaantioikeuksia muuttamalla verotietolakia, lakia Finanssivalvonnasta, lakia harmaan talouden

selvitysyksiköstä, työtapaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia ja lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta.

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien palauttamisella on vaikutusta viranomaisyhteistyöhön sekä suojelupoliisin kyvykkyyteen suojata kansakuntaa ja valtiota uhilta, että ylläpitää kykyä toimia vapaasti. Kansalliseen turvallisuuteen liittyville asioille on ominaista se, että asiat eivät kuulu vain jollekin toimijalle, vaan niissä pääsääntöisesti sivutaan useaa eri hallinnonalaa ja tarvitaan yhteistyötä yli osasto- ja ministeriörajojen.

Verotietolaki

Verotietolain 19 §:n otsikkoa ja sisältöä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että säännös mahdollistaisi tietojen luovuttamisen myös suojelupoliisille. Pykälän otsikkoon lisättäisiin suojelupoliisi ja 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka nojalla Verohallinto voisi luovuttaa verotusta koskevia tietoja suojelupoliisille. Kohdan mukaan tietoja voisi luovuttaa suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Laki Finanssivalvonnasta

Finanssivalvonnasta annetun lain 71 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a kohta, jonka mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus oma-aloitteisesti ja pyynnöstä luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja suojelupoliisille sen tehtäviin poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) mukaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä, työtapaturma- ja ammattitautilaki, työntekijän eläkelaki ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettu laki

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia voidaan itsessään pitää niin vakavina, että velvoitteidenhoitoselvityksiä tulisi voida laatia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin ehdotetaan täten uutta 38 kohtaa, jonka nojalla Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia velvoitteidenhoitoselvityksen suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Muutokset työtapaturma- ja ammattitautilakiin, työntekijän eläkelakiin ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin mahdollistaisivat velvoitteidenhoitoselvitysten laatimisen suojelupoliisille sen torjuttavaksi säädettyjen rikosten ennalta estämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Suojelupoliisin tehtävänä on hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ukoista turvallisuutta. Ehdotetuilla tiedonsaantioikeuksien

palauttamisella suojelupoliisille niihin eri hallinnonalojen erityislakeihin, joihin aiemmin suojelupoliisilla oli esitutkintaviranomaisrooliin perustunut tiedonsaantioikeus, on välitön vaikutus suojelupoliisin kykyyn tunnistaa uhkia ja varautua niihin. Koska kansallisen turvallisuuden määritelmää ei ole laintasolla tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi määritelty, on lainvalmistelussa kiinnitetty erityistä huomiota kansalliseen turvallisuuteen tiedonluovutusperusteena ja tiedonsaantiperusteena. Lausuntokierroksen jälkeen tehtiin muutoksia kansallista turvallisuutta koskevaan tietojen luovutusperusteen määritelmään oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen huomioihin perustuen, koska ”kansallisen turvallisuuden” sekä ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” sisältöä ei ole määritelty muualla lainsäädännössä niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa siihen olisi sellaisenaan ollut mahdollista tukeutua ilman lisäedellytyksiä tai -kvalifikaatioita. ”Kansallisen turvallisuuden” määrittelyyn tiedonluovutusperusteena haettiin johtoa tiedusteluvalvontavaltuutetun antamasta lausunnosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan johdonmukaisesti kaikkiin kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviin tiedonluovutusperusteisiin lisäedellytys ”sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta”, jolla siis pyritään kuvaamaan kansallisen turvallisuuden käsitteen nykyistä tosiasiallista sisältöä. Lisäksi viittaamalla perusteluissa nimenomaisesti poliisilain (872/2011) 5 a luvun 3 pykälässä ja sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 4 pykälässä tarkoitetun kaltaiseen toimintaan on pyritty täsmentämään kansallisen turvallisuuden käsitettä. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 3 pykälän 1 kohdassa mainitun terrorismin osalta ei tiedonvaihdon yhteydessä edellytettäisi tapauskohtaista kansalliseen kohdistuvan uhan vakavuuden arviointia, vaan terrorismia voidaan pitää aina kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana toimintana.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan luonteen vuoksi kovin pitkälle menevien uhan konkreettisuutta koskevien vaatimusten asettaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska riittävän tilannekuvan puuttuminen vakavan uhan toteutumisesta muodostaa itsessään riskin, joka voi vakavasti uhata kansallista turvallisuutta. Siten kerätyllä tiedolla ja tiedon saatavuudella on merkitystä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Merkitystä on myös tiedon saamisella riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voidaan torjua ennen sen toteutumista. Tiedonvaihdolle ei siten esityksellä asetettaisi uutta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vakavuusvaatimusta.

Ehdotuksella parannettaisiin mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kansallista turvallisuutta vaarantavasta mahdollisesta valmistautumisesta valtiolliseen vaikuttamiseen. Tietoyhteiskuntakehitystä on edistettävä kaikilla osa-alueilla niin infrastruktuurin, asioinnin, palveluiden ja sisältöjen kehittämisessä kuin perusedellytysten, kuten turvallisuuden, varmistamisessa. Tietoyhteiskunnan kehittyessä myös haasteet muuttuvat, joten tietoyhteiskuntatyö on jatkuvaa. Uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille voi olla vaikea tunnistaa myös siksi, että yksittäisellä hallinnonalalla niistä on vain vähäisiä merkkejä ja uhka on havaittavissa vasta hallinnonalat kattavan laajan

tilannekuvan avulla. Viranomaisten tietojenvaihdon tehostamisella yli hallinnonalojen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta mahdollistetaan viranomaisille kattavan tilannekuvan muodostuminen.

Olemassaolon ja säilymisen näkökulmasta valtiolle ja yksilölle turvallisuus on kaikki kaikessa. Hallinnonalojen rajojen yli ulottuvalla tiedonvaihdolla on välittömiä vaikutuksia siihen, miten viranomaiset voivat oikea-aikaisesti ja tehokkaasti tunnistaa uhkia ja varautua niihin ennakoivasti, ja tällä on vaikutusta myös yksilöihin ja heidän oikeuspiiriinsä ja oikeuksien toteutumiseen yhteiskunnassa. Esitetyt muutokset suojaavat myös yksilöä ja ovat siten myös rekisteröidyn perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide demokraattisessa yhteiskunnassa.

Keskeisiä huomioita suhteesta perustuslakiin

Ehdotus sisältää useita toisistaan poikkeavia tiedonsaantioikeuksia, tietojen luovuttamisoikeuksia ja oma-aloitteisia tietojen luovuttamisoikeuksia koskevia säännöksiä. Ehdotus on siten hyvin merkityksellinen perustuslain 10 §:n, 12 §:n ja 18 §:n kannalta. Ehdotetuista säännöksistä osa on sidottu välttämättömyyskriteeriin, osa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain logiikassa omaksuttuun kriteeriin, ja osa ehdotetuista säännöksistä ei ole sidottu mihinkään kriteeriin. Lisäksi lakiehdotus epäilyttävien liiketoimien ilmoittamisesta ja sitä koskeva määräyksenantovaltuuden antaminen rahanpesun selvittelykeskukselle on merkityksellinen perustuslain 80 §:n ja 119 §:n kannalta.

Lainvalmistelussa tarkasteltiin, onko niin suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmänkään kannalta hyväksyttävää, että ne edellytykset, joiden nojalla suojelupoliisin oikeus tietojen saantiin toteutuu, riippuisivat lopulta siitä, onko satuttu sääntelemään viranomaisen oikeudesta antaa tietoja suojelupoliisille (ja muille viranomaisille) asianomaista viranomaista itseään tai esimerkiksi sen substanssialuetta koskevassa laissa vai suojelupoliisin oikeudesta saada tietoja eri tahoilta poliisia itseään koskevassa lainsäädännössä. Kun tarkastellaan julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan suhdetta suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskeviin lakeihin ja hallituksen esityksen 3.–8. lakiehdotuksiin, yksittäisten säännösten täydentämisten yhteydessä käy ilmi, että tietyn viranomaisen tietojen saantiin tai tietojen luovuttamiseen sovellettavat säännökset ovat usein hajallaan eri säädöksissä ja ne on laadittu eri aikoina. Tästä seuraa se, ettei säätelykokonaisuuden johdonmukaisuutta voida myöskään täysin saavuttaa. Tämän seurauksena viranomaisen tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen sääntelystä ei yleensä muodostu täysin johdonmukaista kokonaisuutta. Kyse voi olla muun muassa tietojenvaihdon sääntelystä tietojen luovuttajan ja/tai tietojen vastaanottajan osalta, tietojenvaihdon tarpeellisuus- tai välttämättömyyskriteerin käytöstä taikka tietojen pyynnöstä tapahtuvan ja oma-aloitteisen luovuttamisen erottelusta. Sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden toteuttaminen on vaikeaa yksittäisten säännösten täydentämisten yhteydessä. Täydelliseen johdonmukaisuuteen pääseminen vaatisi eri viranomaisten tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn hyvin laajamittaista

ja käytännössä vaikeasti toteutettavissa olevaa kokonaisuudistusta. Edellä sanottu koskee myös suojelupoliisin tietojen saannin ja tietojen luovuttamisen sääntelyä. Suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet on pyritty suhteuttamaan poliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen. Täydelliseen johdonmukaisuuteen ei kuitenkaan ole mahdollista päästä, koska poliisia koskeva sääntelykokonaisuus on hyvin hajallaan eri säädöksissä ja säädökset ovat eri aikoina laadittuja.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen olisi esityksen perusteluissa kuvatun kytkennän (tiedonhankinnan kohteena on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta ja tiedonsaanti on kytketty siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin) toteuttamisen jälkeen mahdollista rinnastaa tietojenvaihtoa koskevissa säännöksissä merkitykseltään vakavien rikosten estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen. Tämä näkökulma on lainvalmistelussa omaksuttu Tiedusteluvalvontavaltuutetun antamasta lausunnosta, jonka mukaan suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset voidaan suhteuttaa muille viranomaisille annettuihin tiedonsaantioikeuksiin. Julkisuuslain soveltamiseen läheisesti liittyvässä muussa informaatio-oikeudellisessa sääntelyssä, kuten tietosuojasääntelyssä, on tapahtunut muutoksia, jotka ovat aiheuttaneet myös julkisuuslain osalta uudelleenarviointia ja selkeyttämisen tarvetta.

Esityksen 1. lakiehdotus rahanpesun selvittelykeskukselle tehtävistä ilmoituksista koskien epäilyttäviä liiketoimia sisältävät henkilötietoja, mutta ehdotettu muutos määräyksenantovaltuudesta rahanpesun selvittelykeskukselle ei vaikuttaisi henkilötietojen suojaan, koska määräyksenantovaltuudella ei olisi vaikutuksia siihen, mitä tietoja rahanpesun selvittelykeskukselle ilmoituksella välitettäisiin. Epäilyttäviä liiketoimia koskeviin ilmoituksiin sisällytettävistä tiedoista on jo säädetty rahanpesulain tasolla. Muutos vaikuttaisi ainoastaan teknisiin vaatimuksiin tietojen toimittamiselle. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteen liittyviä erityisiä syitä. Epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten osalta tällaisen erityisen syyn voidaan katsoa muodostuvan siitä, että ilmoituksen käsittelyn kannalta on erityisen tärkeää se, missä muodossa ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle tehdään.

Keskeistä kansallisesta liikkumavarasta

Esityksessä ehdotetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ää muutetaan siten, että rahanpesurekisterin tietoja saadaan luovuttaa myös Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille. Ehdotuksella implementoidaan luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohta, muilta osin direktiivi on täytäntöön pantu hallituksen esityksellä 171/2020 vp. Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 1 artiklan 41 kohdan (luottolaitosdirektiivin alkuperäiseen 117 artiklaan lisättävä 5 kohta) ei sisällä kansallista liikkumavaraa, vaan mainittu luottolaitosdirektiivin säännös on jäsenvaltioita velvoittava eikä jäsenvaltio-optio. Direktiivin

säännöksessä ei ole esimerkiksi lueteltu luovutettavia tietoryhmiä. Direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon ja sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta esitetään, että tietojen luovutus koskisi kaikkia sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä pankkivalvontaviranomaisen hoitaessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä tehtäviä.

Rahanpesudirektiivin kansallinen liikkumavara on oikeuskäytännön perusteella tulkinnanvarainen ja lainvalmistelussa on otettu kattavasti huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja. Lähtökohta on, että ilmoitusvelvollisten suorittama henkilötietojen keruu ja sen jälkeinen käsittely olisi rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä rahanpesudirektiivin vaatimusten täyttämiseksi, eikä henkilötietoja saisi edelleen käsitellä kyseisten tarkoitusten vastaisella tavalla. Erityisesti henkilötietojen edelleen käsittely kaupallisiin tarkoituksiin olisi ehdottomasti kiellettävä. Rahanpesudirektiivin 5 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi antaa tai pitää voimassa direktiivin soveltamisalaa tiukempia säännöksiä unionin oikeuden rajoissa.

Rahanpesudirektiivin kansallisen liikkumavaran käytössä tulee myös huomioida, että jo lähtökohtaisesti neljäs rahanpesudirektiivi samoin kuin sitä muuttava viides rahanpesudirektiivi sekä rahoitustietodirektiivi muodostavat poikkeuksellisen järjestelyn, jolla nimenomaisesti laajennettiin sitä, mille viranomaisille ja mihin tarkoitukseen rahanpesun selvittelykeskukselle kertyneet tiedot ovat luovutettavissa. Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi tarkoittaa edelleen sen laajentamista, mille viranomaisille ja mihin tarkoitukseen rahanpesun selvittelykeskukselle kertyneet tiedot ovat luovutettavissa. Rahoitustietodirektiivi jo edellytti jäsenvaltion nimeävän niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytetoimissa, toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat pyytää ja saada rahoitustietoja ja -analyyseja rahanpesun selvittelykeskuksilta. Rahoitustiedoilla tarkoitetaan mainitussa direktiivissä 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. Vakavilla rikoksilla puolestaan tarkoitetaan niin sanotun Europol-asetuksen (EU) 2016/794 liitteessä I lueteltuja rikollisuuden muotoja.