OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Petteri Jartti

11.12.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2024 vp)

Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on 3.12.2024 pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Harmaantalouden selvitysyksiköstä annettua lakia, työtapaturmalakia- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa 8.8.2024 ja 11.9.2024 päivätyt lausunnot valtiovarainministeriölle. Lausunnoissa kiinnitettiin huomioita erityisesti tiedonsaantioikeuksiin, oma-aloitteisten tietojen luovuttamiseen, henkilötietojen suojaan ja suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksoon. Lisäksi oikeusministeriö on 13.11.2024 antanut eduskunnan talousvaliokunnalle asiantuntijalausunnon. Oikeusministeriö toteaa, että suurin osa sen esityksen luonnoksen valmisteluvaiheessa esiin nostamista kommenteista huomioitu asianmukaisesti hallituksen esityksessä, mutta katsoo perustelluksi lausua seuraavaa.

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotukseen sisältyvät säännökset henkilötietojen käsittelystä kuuluvat henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki) soveltamisalaan. Rahanpesun sel-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

vittelykeskuksesta annetun lain 3 §:ään lisättävillä säännöksillä mahdollistettaisiin se, että rahanpesurekisteriin voitaisiin tallentaa biometrisenä tietona kasvokuva, sekä muina erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, sekä etninen alkuperä, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Oikeusministeriö piti lausuntokierroksella ehdotettuja säännöksiä mahdollisina, mutta kiinnitti huomiota eräisiin täsmennystarpeisiin. Hallituksen esitykseen on myös pääosin tehty oikeusministeriön toivomat täsmennykset. Perusteluissa on myös selostettu erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn osalta sovellettavia suojatoimia. Säännöksiä olisi kuitenkin syytä tarkastella valiokuntakäsittelyn aikana seuraavilta osin, huomioiden mahdollisen säännösten täsmennystarpeen sovellettavien suojatoimien osalta.

Siltä osin kuin on kyse biometristen tietojen käsittelystä, ehdotettuun 3 §:n 3 momentin 17 kohtaan on lisätty kasvokuvan tallentamismahdollisuus. Lisäksi kohtaan on esitysluonnoksen lausuntokierroksen jälkeen lisätty säännös, jonka mukaan valokuvan tai kasvokuvan käsittely erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen on sallittua, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Säännöstä teknisten tunnistusmenetelmien hyödyntämisestä ei ole erityisesti perusteltu. Säännöksen sanamuoto vaikuttaisi viittaavan kasvontunnistusteknologian käyttöön. Valiokuntakäsittelyn aikana olisi hyvä saada selvyys siihen, mikä säännöksen tarkoitus tarkalleen ottaen on, ja mikä säännöksen suhde on rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä tarkoitettuihin automatisoituihin yksittäispäätöksiin.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 1 momentin mukaan, ”jollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn, kuten profiloinnin perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä”. Kasvontunnistusteknologian käyttö voi ainakin joissakin tapauksissa tarkoittaa yksinomaan automatisoidusti tapahtuvaa profilointia tai tunnistamista, esimerkiksi rikoksesta epäillyn automatisoitua tunnistamista. Siinä tapauksessa, että ehdotetussa teknisiä tunnistusmenetelmiä koskevassa säännöksessä on kyse sellaisesta automatisoidusta kasvontunnistuksesta, joka kuuluu 13 §:n soveltamisalaan, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lakia voisi olla syytä täydentää suojatoimien osalta. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n 1 momentissa on kyse lähtökohtaisesti samasta asiasta kuin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa, jolle EU:n tuomioistuin on antanut laajan merkityksen (C-634/21, Schufa Holding, tuomio 7.12.2023).

Henkilön poliittisen mielipiteen tai uskonnollisen vakaumuksen ilmaisevan tiedon, sekä etnisen alkuperän ilmaisevan tiedon tallentaminen on 3 §:n 3 momentin 18 ja 19 kohdassa sidottu siihen, että tieto on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Rahanpesun selvittelykeskuksen tarve tallentaa tieto on sinänsä perusteltu. Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 3 §:n 3 momentin 18 ja 19 kohdassa tarkoitetut erityiset henkilötietoryhmät ovat tyypillisiä syrjintää aiheuttavia tietoja. Erityisesti etnistä alkuperää koskeva tieto on omiaan aiheuttamaan syrjintää tai jopa vainoa. Syrjinnän ja vainon riskit voivat liittyä esimerkiksi kansainvälisiin tiedonvaihtotilanteisiin, jos erityisen arkaluonteisten tietojen luovuttaminen on sallittua samoilla edellytyksillä kuin muiden henkilötietojen luovuttaminen. Tältä osin on hyvä kiinnittää huomiota myös rekisterin pitkään säilytysaikaan ja siihen, että hallituksen esityksen valossa rekisteristä ei poisteta sellaisia tietoja, jotka eivät ole johtaneet erityisiin toimenpiteisiin. Hallituksen esityksestä ilmenee, että rahanpesurekisteriin on pääsy rajallisesti vain selvittelykeskuksen omalla henkilökunnalla, ja tämä vaikuttaisi olevan sinänsä soveltuva suojatoimi. Laissa on kuitenkin sallittu rekisterin tietojen luovuttaminen nykyisin varsin laajalti. Lakiehdotus ei kuitenkaan sisällä erityisiä rajauksia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamisen osalta.

Salassa pidettävien tietojen vaihtaminen

Oikeusministeriö on esityksen perusvalmisteluvaiheessa antamassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 8. lakiehdotuksen 22 b §:ään. Ministeriö kiinnitti huomiota pykälän ja sen säännöskohtaisten perustelujen väliseen epäsuhtaan. Ehdotetun 22 b §:n mukaan tämän pykälän nojalla saatuja salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten sekä suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Tiedot tulee hävittää heti, kun niitä ei tarvita. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että saatuja salassa pidettäviä *välttämättömiä* tietoja voidaan myös antaa edelleen oma-aloitteisesti suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Ministeriö toteaa, että ehdotetun pykälän ja säännöskohtaisten perustelujen välillä on edelleen epäsuhta siltä osin, että pykälä ei sisällä välttämättömyyskriteeriä, mutta säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietojen antaminen olisi sidottu välttämättömyyskriteerin. Ministeriö toteaa, että esityksen valiokuntakäsittelyssä on syytä varmistua, onko pykälässä ollut tarkoitus sitoa tietojen antaminen välttämättömyyskriteeriin säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla.

Perustuslakivaliokunta arvioi tuoreessa lausunnossaan (PeVL 32/2024 vp - HE 51/2024 vp) salassa pidettävien tietojen oma-aloitteista antamista vakiintuneen doktriinin valossa. Valiokunta toisti lausunnossaan vakiintuneen lausuntokäytäntönsä, jonka mukaan se on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, kappale 15).

Nyt käsillä olevan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että 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. Oikeusministeriö toteaa, että edellä selostetun 8. lakiehdotuksen (laki työttömyysetuuksien rahoituksesta) lisäksi 3. lakiehdotuksen (laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta) 18 ja 19 §:ään sekä 4. lakiehdotuksen (laki Finanssivalvonnasta) 71 §:ään ehdotettuja muutoksia ei ole sidottu tarpeellisiin tietoihin tai välttämättömyyskriteeriin, jota perustuslakivaliokunta vakiintuneessa käytännössään edellyttää. Tästä huolimatta ministeriö toteaa, että mainittuihin lakiehdotuksiin ehdotetut muutokset tehtäisiin voimassa olevia pykäliä muuttamalla muuttamatta kuitenkaan pykälien alkuperäistä logiikkaa, joista 8. ja 4. lakiehdotus on alun perin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 28/2008 vp ja PeVL 15/2012 vp). Sen sijaan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ministeriö toteaa, että nyt käsiteltävänä oleva esitys on lähetetty myös perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten, joka ottanee kantaa esityksen perustuslainmukaisuuteen.

Petteri Jartti
Lainsäädäntöneuvos