24.2.2025

Rahoitusmarkkinaosasto
Erityisasiantuntija Elise Luovula

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 157/2024 vp

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 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 (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*), rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia (445/2017, jäljempänä *RAP-laki*), verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia (1346/1999, jäljempänä *verotietolaki*), Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008), Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia (1207/2010, jäljempänä *HTSY-laki*) , työtapaturma- ja ammattitautilakia (459/2015), työntekijän eläkelakia (395/2006) sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1998).

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 ja suhde perustuslakiin

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.

Ehdotetun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 4 luvun 2 §:n 3 momentin muuttamisesta suhteessa perustuslain 80 ja 119 §:iin

Perustuslain (731/1999) 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. 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. Muutos vaikuttaisi ainoastaan teknisiin vaatimuksiin tietojen toimittamiselle, koska epäilyttäviä liiketoimia koskeviin ilmoituksiin sisällytettävistä tiedoista on säädetty jo rahanpesulain tasolla.

Rahanpesun selvittelykeskuksen voidaan katsoa olevan perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen, joka voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. RAP-lain 2 §:n mukaan keskusrikospoliisissa on rahanpesun selvittelykeskus ja mainitussa laissa myös

määritellään rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävät. Rahanpesun selvittelykeskus on Suomessa keskusrikospoliisiin sijoitettu yksikkö, joka kuuluu uudessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*) tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Hallituksen esityksen 228/2016 vp perusteluissa todetaan, että ”rahanpesun selvittelykeskus on keskusrikospoliisissa toimiva yksikkö, joka on kuitenkin operatiivisesti itsenäinen. Operatiivinen itsenäisyys tarkoittaa, että rahanpesun selvittelykeskus hoitaa laissa säädetyt tehtävänsä itsenäisesti ilman ulkopuolista ohjausta.” Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 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 (jäljempänä *neljäs rahanpesudirektiivi*) 32 artiklan 3 kohta edellyttää, että rahanpesun selvittelykeskuksen on oltava toiminnallisesti riippumaton ja itsenäinen, mikä merkitsee sitä, että rahanpesun selvittelykeskuksella on oltava toimivalta ja valmiudet suorittaa tehtävänsä vapaasti, mukaan lukien kelpoisuus tehdä itsenäisiä päätöksiä yksittäisten tietojen analysoinnista, pyytämisestä ja luovuttamisesta.

Ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 3 momentin 17 kohdan muuttamisesta

RAP-lakiin 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 sallittua, jos se olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Kun valokuvia käsitellään teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen siten, että ne mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen, katsotaan tällaisen valokuvien käsittelyn kuuluvan biometristen tietojen määritelmän piiriin.

Muutos mahdollistaisi rahanpesun selvittelykeskukselle sen, että se voisi hyödyntää teknisenä tunnistusmenetelmänä poliisin kasvojentunnistusohjelmaa, jonka avulla voidaan selvittää kuvassa olevan henkilön henkilöllisyys, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Valokuvien ja kasvokuvien käsittely perustuslain 10 §:n kannalta

Perustuslain 10 §:n säännöksen lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus ja minimointi ovat henkilötietojen suojaan liittyviä olennaisia periaatteita. Rahanpesun ja terrorismin

rahoittamisen estäminen ovat perusteltuja päämääriä, joihin jäsenvaltiot pyrkivät niin kansainvälisesti kuin unioninkin tasolla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *EU:n yleinen tietosuoja-asetus)* 9 artiklan mukaan biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kiellettyä, paitsi jos käsittely on tarpeen erittäin tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa on säädetty kattavasti ja yksityiskohtaisesti biometrisiä tietoja koskevasta henkilötietojen käsittelystä. Kyseisessä laissa on huomioitu EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Rajoituksen arvioidaan olevan välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen ja valtion turvallisuuden ylläpitämisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajoitus ei menisi pidemmälle kuin on välttämätöntä epäilyttävään liiketoimeen liittyvien henkilöiden tunnistamiseksi.

Ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 3 momentin uusiksi 18 ja 19 kohdiksi

RAP-lain 3 §:n 3 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 18 kohta, jonka nojalla myös henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus voitaisiin tallettaa rahanpesurekisteriin sekä uusi 19 kohta, jonka nojalla etnisen alkuperän tallettaminen olisi mahdollista.

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.

Erityisten henkilötietojen tallettaminen ja muu käsittely perustuslain 10 §:n kannalta

Erityisten henkilötietojen tallettaminen ja muu käsittely on mahdollista poliisitoimessa. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 2 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n mukaan sallittu vain, jos se on välttämätöntä ja rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämät suojatoimet on toteutettu ja käsittelylle on osoitettavissa 11 §:ssä mainittu oikeusperuste, esimerkiksi erityislaki. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely rikosasioissa olisi rajoitettava EU:n tietosuojalainsäädäntö, perusoikeussääntely ja perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioiden siihen, mikä on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lisäksi erityisten henkilötietojen käsittely on sallittu vain, jos välttämättömyyskriteeristä on säädetty lailla. Rahanpesun selvittelykeskuksen on välttämätöntä tallentaa ja käsitellä epäilyttäviä liiketoimia koskevissa ilmoituksissa ilmi käyviä erityisiä henkilötietoja kuten poliittinen mielipide, uskonnollinen vakaumus ja etninen alkuperä, nämä ovat tietoja, joita voi sisältyä tai jotka voivat muutoin käydä ilmi epäilyttävää liiketoimea koskevasta ilmoituksesta. Nykytilassa rahanpesun selvittelykeskuksessa ei tosiasiallisesti edes voida välttyä tällaisten tietojen käsittelystä. Jotta rahanpesun selvittelykeskuksella olisi mahdollista tallentaa ja käsitellä epäilyttäviä liiketoimia koskevia ilmoituksia ja niiden mahdollisesti sisältämiä edellä mainittuja erityisiä henkilötietoja lainmukaisesti, edellyttää se, että tällaisesta käsittelystä ja välttämättömyyskriteeristä säädetään laissa.

Ehdotus lain rahanpesun selvittelykeskuksesta 3 §:n 7 momentin muuttamisesta

RAP-lain 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. Ehdotuksella varmistettaisiin tiedon eheys, koska ehdotettu muutos vastaisi paremmin käytännön prosesseja ja varmistaisi sen, että henkilötietoa, jota ei lain mukaan olisi vielä tullut poistaa, tulee poistetuksi käytännön syistä myöskään ennenaikaisesti.

Biometristen tietojen määritelmän piiriin kuuluvien ja erityisten henkilötietojen säilytysaika suhteessa yksityisyydensuojaan ja henkilötietojen suojaan

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee ensisijaisesti toteuttaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei ole varsinaisesti määritelty tarkkoja henkilötietojen säilytysaikoja. Rekisterinpitäjän on varmistettava, että sen käytössä olevat tietojärjestelmät ja muut käsittelyprosessit tukevat säilytysaikojen noudattamista ja säännöllistä arvioimista. Henkilötietoja saa säilyttää vain niin kauan, kun ne ovat tarpeen henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta. Ehdotuksessa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa sen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti eli kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Jäsenvaltiot voivat pitää 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely.

Rahanpesurekisterin tietojen säilytysaika on jo nykyisellään varsin pitkä. Erityisten henkilötietoryhmien osalta lainvalmistelussa arvioitiin lyhyempää säilytysaikaa suojatoimena rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi, huomioiden perustuslakivaliokunnan linjaus (PeVL 3/2021 vp, s. 4, PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Rahanpesun selvittelykeskuksen toiminnan luonteen johdosta se ei kuitenkaan ole mahdollista vaarantamatta rahanpesun selvittelykeskuksen mahdollisuutta käsitellä kerättyjä henkilötietojen niiden käyttötarkoitukseen.

Tasan kymmenen vuoden aikaraja olisi syytä korvata viittauksella kalenterivuoden päättymiseen, sillä muutoin ilmoituksia jouduttaisiin teoriassa poistamaan joka päivä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota säilytysaikoihin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 38 §:ään ehdotetun muutoksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan mainittu henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 38 §:ssä säädetty säilytysaika on sinänsä säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2018 vp). Valiokunta on kuitenkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 31/2017 vp, s. 5 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/ 2018 vp, s. 16 ja PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 6, PeVL

29/2016 vp, s. 5, katso myös Schrems C-362/14, 91 kohta, Digital Rights Ireland C-293/12 ja C-594/12, 54 ja 55 kohta sekä PeVL 3/2021 vp s. 4)

Ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin muuttamisesta

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.

Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 117 artiklan 5 kohdan kansallinen liikkumavara

Ehdotetussa säännöksessä on kysymys Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2019/878 direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (jäljempänä *luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi*) 117 artiklan 5 kohdan kansallisesta voimaansaattamisesta. Säännöksen mukaisesti rahanpesun selvittelykeskus olisi oikeutettu luovuttamaan Finanssivalvonnalle sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) mukaisten valvontatehtävien kannalta. Säännöksen soveltamisen kannalta Euroopan pankkiviranomainen on antanut luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 6 kohdan perusteella soveltamisohjeita säännöksen yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi. Tietoja voitaisiin luovuttaa sekä Finanssivalvonnalle että Euroopan keskuspankille, kun Euroopan keskuspankki toimii YVM-asetuksen mukaisesti pankkivalvojana. Direktiivissä ei ole tältä osin kansallista liikkumavaraa. Viranomaisten tiedonsaantioikeus olisi sidottu vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä näiden tehtävien kannalta, ja tietojen luovuttaminen olisi mahdollista yksittäisiin laissa säädettyihin viranomaisen tehtäviin.

Ehdotukset tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamiseksi

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

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 15 luvun 14 §:ssä ja vakuutusyhtiölain 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.

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.

Edellä ehdotettujen muutosten suhde yksityisyydensuojaan, henkilötietojen suojaan ja omaisuudensuojaan

Esityksen 1. lakiehdotuksessa rahanpesulain 6 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentissa ja 3. lakiehdotuksessa verotietolain 18 §:n 1 momentin 15 kohdassa ja 20 §:n 1 momentin 10 kohdassa on kyse edunsaajatietojen käsittelystä, joka merkitsee puuttumista henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan. Pääsyllä tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan hallussa olevan omistusosuuden luonnetta ja laajuutta koskeviin tietoihin, joista ilmenee omistusosuuden likimääräinen suuruus, on myös yhteys omaisuudensuojaan.

EU:n tuomioistuin on katsonut, että ilmaisua "yksityiselämä" ei pidä tulkita suppeasti ja ettei mikään periaatteellinen syy salli sitä, että ammattitoiminta jätettäisiin tämän käsitteen ulkopuolelle. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus, läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus ja minimointi ovat henkilötietojen suojaan liittyviä olennaisia periaatteita. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ovat perusteltuja päämääriä, joihin jäsenvaltiot pyrkivät niin kansainvälisesti kuin unioninkin tasolla. Tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen vastaa näitä tavoitteita esimerkiksi viidennen rahanpesudirektiivin 25 johdantokappaleessa selostetuilla tavoilla. Johdanto-osan mukaan jäsenvaltioiden edellytetään varmistavan, että niiden alueelle perustetut yhtiöt ja muut oikeushenkilöt hankkivat riittävät, tarkat ja ajantasaiset tiedot tosiasiallisista omistajistaan ja edunsaajistaan sekä pitävät ne hallussaan.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). 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. Tämän takia on tarpeen tunnistaa sellaiset luonnolliset henkilöt, jotka omistavat oikeushenkilön tai joiden määräysvallassa oikeushenkilö on. Tällaisten tietojen käsittelyllä puututaan yksityisyydensuojan piiriin, joten käsittelyltä edellytetään, että perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti. Käsittely 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.

Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 2/2018 vp, s. 8). Kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulee varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). 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 ja käytetään 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaan perustuvaa kansallista liikkumavaraa.

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.

Ehdotukset suojelupoliisin tiedonsaannin varmistamiseksi

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.

Ehdotus Verohallinnon oikeudesta luovuttaa verotusta koskevia tietoja suojelupoliisille

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.

Ehdotus Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa tietoja suojelupoliisille

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 mukaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.

Tiedonsaantioikeudet velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi

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.

Tietojensaantioikeuden ja tietojenluovuttamismahdollisuuden rajaaminen välttämättömyyskriteerillä ja sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuus

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 siten myös yksilöä. Ehdotuksella parannettaisiin mahdollisuuksia saada tietoa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa kansallista turvallisuutta vaarantavasta mahdollisesta valmistautumisesta valtiolliseen vaikuttamiseen.

Oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen huomioiden takia on lainvalmistelussa kiinnitetty erityistä huomiota suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien suhteuttamiseksi muille viranomaisille säädettyjen tietojensaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen. Tietyn viranomaisen tietojen saantiin ja tietojen luovuttamiseen sovellettavat säännökset ovat usein hajallaan eri säännöksissä, jotka on vielä laadittu eri aikoina. Sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden toteuttaminen on vaikeaa säännösten täydentämisen yhteydessä, koska eri aikoina laadittujen säännöksien seurauksena viranomaisten tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen sääntelystä ei yleensä muodostu johdonmukaista kokonaisuutta.

Esimerkkinä nyt ehdotettavana oleva muutos työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin, jossa 22 b §:ään ehdotetaan, että tietoja voidaan antaa myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Tiedon luovutusta ei ole pykälässä sidottu välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin. Oikeusministeriö on aiemmissa valiokuntakäsittelyissä kiinnittänyt tähän epäkohtaan huomiota, koska säännöksen perusteluihin on epähuomiossa jäänyt, että tiedon luovutus olisi sidottu välttämättömyyskriteeriin. Koska kysymys on oma-aloitteisesta tiedonluovutuksesta ei sitä lähtökohtaisesti voi sitoa välttämättömyyskriteeriin, jonka takia on katsottu, että säilytetään säännöksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys tasolla, joka siinä on jo aiemmin sallittu rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten. Säännös on saatettu voimaan 2009 lailla työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (24.4.2009/278), jolloin säännös oli mainitun lain kohdassa 22 h §, joka 2012

muutettiin lailla työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (5.10.2012/542) siten, että säännös sijoitettiin mainitun lain nykyiseen kohtaan 22 b § kohdasta 22 h §. Vuoden 2012 laki muutosta koskevan hallituksen esityksen säädöskohtaisessa perusteluissa (HE 42/2012 vp s. 23) todetaan, että ”*Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 22 h §:ää.”* Näin ollen, jotta voidaan tarkastella säännöksen voimaan saattamisen ajankohdan mukaisia perusteluja säännöksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta tulee palata mainitun lain 22 h §:n säännöskohtaisiin perusteluihin (HE 41/2009 vp s. 8), jossa todetaan seuraavasti:

”22 h §. Työttömyysvakuutusrahaston oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen. Pykälä on uusi. Siinä ehdotetaan säädettäväksi työttömyysvakuutusrahaston oikeudesta tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen. Sen perusteella työttömyysvakuutusrahastolla olisi oikeus antaa oma-aloitteisesti toisille lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanosta huolehtiville viranomaisille tai muuta julkista tehtävää hoitavalle taholle salassapitosäännösten estämättä tietoja tilanteissa, joissa on kyse lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteesta tai tähän velvollisuuteen liittyvien maksujen laiminlyöntitilanteista taikka ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyönnistä. Työttömyysvakuutusrahasto voisi antaa sellaisia tietoja, jotka se havaitsee työttömyysvakuutusmaksuja koskevan valvontansa yhteydessä ja joiden perusteella sillä on syytä epäillä mainittuja laiminlyöntitilanteita.” ”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että tietoja voitaisiin antaa edelleen rikosten selvittämistä ja syytteeseenpanoa varten ja tietojen hävittämisvelvollisuudesta. Kun kysymyksessä olevat tiedot voivat koskea laissa säädetyn vakuuttamis- ja maksuvelvollisuuden laiminlyöntiä tai rikosepäilyä, asianosaisen oikeusturva edellyttää, että aiheettomiksi osoittautuneet tiedot hävitetään välittömästi. Henkilötietolain mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Se edellyttää myös, että rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä poistettava rekisterissä oleva käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeeton henkilötieto. Koska ehdotettu säännös koskisi myös muita kuin henkilötietoja, olisi hävittämisestä säädettävä tässä yhteydessä erikseen.”

Säännöksessä asianosaisen oikeusturvan suojaamiseksi 2 momentissa on säädetty tietojen hävittämisvelvollisuudesta. Huomionarvoista on, että pykälä on säädetty ennen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaan saattamista.

Säännöksen perustuslainmukaisuutta ei ole perustuslakivaliokunnassa aiemmin punnittu. Säännös on ollut sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, joka on lausunut mietinnössään (StVM 9/2009 vp - HE 41/2009 vp) seuraavasti: *”Työttömyysturvarahastolle ehdotetaan oikeutta antaa oma-aloitteisesti tietoja muille viranomaisille epäiltäessä lakisääteisen vakuuttamisvelvollisuuden, siihen liittyvien maksujen tai ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyöntejä. Valiokunnan näkemyksen mukaan esitettyä tietojen vaihtoa ja muuta viranomaisten yhteistyötä on tärkeää edistää pyrittäessä estämään talousrikollisuutta ja harmaata taloutta.*” Jos säännökseen lisättäisiin tarpeellisuuskriteeri, olisi se syytä johdonmukaisuuden varmistamiseksi ulottaa suojelupoliisin lisäksi myös momentissa muihinkin tiedon luovutuksiin, eli kun tietoja edelleen luovutetaan rikosten selvittämistä ja syytteeseen panoa varten. Lainvalmistelussa ei ole lähdetty muuttamaan olemassa olevia säännöksiä, vaan on pyritty siihen, että suojelupoliisin tiedonsaantioikeudet ovat suhteutettavissa muille viranomaisille säädettyjen tietojensaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

Perustelutekstiä on tältä osin syytä korjata oikeusministeriön talousvaliokunnalle antaman asiantuntijalausunnon mukaisesti siten, ettei ehdotetun pykälän ja

säännöskohtaisten perustelujen välille jää edelleen epäsuhtaa siltä osin, että pykälä ei sisällä välttämättömyyskriteeriä, mutta säännöskohtaisten perustelujen mukaan tietojen antaminen olisi sidottu välttämättömyyskriteerin.

Eri aikoina laadittujen säännöksien seurauksena viranomaisten tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen sääntelystä ei yleensä muodostu johdonmukaista kokonaisuutta myöskään siksi, että voimassa voi olla sääntelyä, jonka perustuslainmukaisuutta ei ole ennalta arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Esimerkkinä suojelupoliisin tiedonsaannin ja tiedon luovutuksen peruste kansallinen turvallisuus. Voimassa olevan RAP-lain 4 § 4 momentissa on säädetty tiedonluovutus oikeus kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ilman lisäkvalifikaatiota. Säädös on tullut voimaan ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta eduskuntakäsittelyssä, eikä säännös siten myöskään ole ollut oikeuskanslerin tarkasteltavana. Tässä ehdotuksessa ei ole tarkoitusta puuttua kyseiseen säädökseen, mutta nyt ehdotettavana olevat uudet suojelupoliisin tiedon saantia ja tiedon luovutusta koskevat oikeudet kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sisältävät lisäkvalifioinnin ”*sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta*”. Lisäkvalifiointiin on päädytty oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa kiinnittämän huomion takia.

Koska kansallisen turvallisuuden määritelmää ei ole laintasolla tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi määritelty, on hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa Tiedusteluvalvontavaltuutetun kuulemisen perusteella ja oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen huomioiden perusteella päädytty, että ”kansallisen turvallisuuden suojaaminen” sellaisenaan ole riittävä tiedon saannin ja tiedon luovuttamisen perusteena ilman lisäedellytyksiä tai -kvalifikaatioita. Johdonmukaisesti kaikissa lakiehdotuksissa on käytetty muotoa ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” ja lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa on viitattu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan tarkemman määrittelyn osalta poliisilain (872/2011) 5 a luvun 3 §:ssä säädettyyn.

Viittaamalla perusteluissa nimenomaisesti poliisilain 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. 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.

Tietojen luovutus ja tietojensaantioikeus perustuslain 12 §:n kannalta

Perustuslain 12 §:ssä säädetysti viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet suhteutuvat suojelupoliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen, kun tietojen luovuttamiseen kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoitukseen on määritelty lisäkvalifioinnilla ”sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” ja viittaamalla perusteluissa nimenomaisesti poliisilain 5 a luvun 3 pykälässä tarkoitetun kaltaiseen toimintaan. Näin kysymys on samalla tiedonsaantioikeuksien kokonaisuuden sisäisen johdonmukaisuuden turvaamisesta. Ilman edellä mainittua kansallisen turvallisuuden määritelmän täsmentämistä esimerkiksi 7. lakiehdotuksessa tarkoitetulle tietojen saamiselle eläkelaitokselta ja Eläketurvakeskukselta tulisi asetettua huomattavasti väljemmät edellytykset kuin poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden käyttämiselle. Suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmänkin kannalta kansallisen turvallisuuden määritelmän täsmentäminen ehdotetulla tavalla antaa asialliset ja hyväksyttävät perusteet, kun suojelupoliisin tiedonsaantioikeudet ovat suhteutettavissa muualla säädettyjen tietojensaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto ei saa johtaa siihen, että ne edellytykset, joiden nojalla suojelupoliisin oikeus tietojen saantiin toteutuisivat, riippuisivat lopulta siitä, onko satuttu sääntelemään viranomaisen oikeudesta antaa tietoja suojelupoliisille asianomaista viranomaista itseään tai esimerkiksi sen substanssia koskevassa lainsäädännössä. Tällainen ei olisi suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmänkään kannalta hyväksyttävää. Tämän takia lainvalmistelussa on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, että suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet suhteutuisivat poliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

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 näkemys 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. Osa edellyttää syvällisempää sääntelyn sisällön ja rakenteen toimivuuden arviointia, jota on tehty ja edelleen tehdään oikeusministeriön johtamissa lakihankkeissa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut salassapitosäännökset syrjäyttävää tietojensaantioikeutta kiinnittäen huomiota siihen, että oikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Merkitystä on annettu lisäksi sille, että myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 48/2018 vp). Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (katso PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot). Suojelupoliisin tiedonsaantia koskevia esityksen lakiehdotuksia kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa voidaan pitää hyväksyttävinä tietojen saannin ja tietojen luovuttamisen perusteena edellyttäen, että kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan luonne huomioidaan vastaavasti, kuin se on huomioitu tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä: ”*Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*.”

Elise Luovula
Erityisasiantuntija
Valtiovarainministeriö
Rahoitusmarkkinaosasto
Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen yksikkö