LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 157/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 157/2024 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sääntelyä, joka koskee tietojenvaihtoa viranomaisten sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten valvojien välillä. Ehdotus sisältää viranomaisten tietojenvaihtoon liittyvää sääntelyä, jossa tietojenvaihdon kohteena ovat henkilötiedot. Lisäksi ehdotuksen perusteella laajennettaisiin rikosasioiden tietosuojalaissa (1054/2018) ja tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Tällaiset tiedot ovat kansallisessa valtiosääntöisessä tarkastelussa arkaluonteisia tietoja.

Hallituksen esitys koskee siten perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyyn henkilötietojen suojaan puuttumista, mutta käytännössä ehdotuksen perusteella sääntelykohteena ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetut viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet.

2. Arkaluonteiset henkilötiedot

(1) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotus merkitsee valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimista.
(2) Ehdotuksen mukaan rahanpesurekisteriin voitaisiin tallentaa erityisin teknisin menetelmin käsitelty valokuva ja kasvokuva henkilön tunnistamista varten, jos se olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. EU:n tietosuojasääntelyn perusteella valokuvat kuuluvat biometristen tietojen määritelmän piiriin ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä käsitellään erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen. Kasvokuvaa on pidetty biometrisenä tietona ja valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisena tietona (esim. PeVL 13/2017 vp).
(3) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan rahanpesurekisteriin ehdotetaan myös mahdollisuutta rekisteröidä henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jos tallentaminen olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.
(4) Edelleen 2. lakiehdotuksen mukaan rahanpesurekisteriin ehdotetaan rekisteröitäväksi henkilön etninen alkuperä, jos sen tallentaminen olisi asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.
(5) Tunnistuksessa käytettävä kasvokuva, henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus sekä etninen alkuperä ovat tietosuojasääntelyn tarkoittamia erityisiä henkilötietoryhmiä ja valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp), joten käsittelyedellytyksiä on erityisesti arvioitava perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden valossa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden kannalta katsottuna (mm. PeVL 3/2017 vp ja PeVL 51/2018 vp).
(6) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut vakiintuneesti, että arkaluonteisten tietojen, kuten biometristen tietojen, käsittely on rajattava välttämättömiin perusteisiin (PeVL 3/2017 vp), jolloin tässä suhteessa rekisteröidyn tunnistamista varten kerättävien tietojen on oltava ehdottoman välttämättömiä viranomaiselle siihen käyttötarkoitukseen, johon tietoja

aiotaan käyttää. Tosiasiallista välttämättömyysedellytyksen täyttymistä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp).

(7) Kasvokuvan käsittelyn välttämättömyyttä hallituksen esityksessä perustellaan henkilöllisyyden selvittämisellä tai kuvallisen asiakirjan väärentämistä koskevalla selvityksellä. Esityksessä jää kaiken kaikkiaan epäselväksi varsinaiset konkreettiset tilanteet, joissa välttämättömyysedellytys täyttyisi nimenomaan tilanteissa, joissa käsittely kohdistuu rahanpesurekisteriin ja sen mukaiseen käsittelyn käyttötarkoitukseen. Ehdotus jää varsin yleisen kuvauksen varaan, joka ei varsinaisesti rajoita kasvokuvan käsittelyä sinällään rahanpesurekisterin käyttötarkoituksen puitteissa. *Välttämättömyysedellytys kuitenkin tarkoittaa yleisesti tosiasiallista henkilötietojen käsittelyn rajoittamista tietyssä rekisterissä vain välttämättömään siten, että tietoja voidaan käsitellä vain, jos rekisterinpitäjällä ei ole mitään muuta keinoa käytettävissä käyttötarkoituksen mukaiseen päämäärään pääsemiseksi.*

(8) Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä vain, jos se on välttämätöntä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn edellytyksiä on rajoitettu vielä ankarammin ”ehdottoman välttämättömään” (strictly necessary). Vaikuttaakin siltä, että ehdotuksessa välttämättömyysedellytys jää ehdotuksessa semanttiseksi ja varsin ongelmalliseksi suhteessa direktiivissä korostettuun ehdottoman välttämättömän rajaukseen nähden. Säännöksen perusteluissa esitetään lähinnä yleisiä suojakeinoja kasvokuvan käsittelyn suojaamiseksi, mutta ne ovat rekisterin yleisiä suojaamiskeinoja eivätkä liity välttämättömyysedellytyksen tosiasialliseen kontrollointiin henkilötietojen käsittelyssä, eivätkä ne perustele myöskään kasvokuvan käsittelyn välttämättömyyttä rahanpesuselvittelyn tarkoituksessa.

(9) Poliittisen mielipiteen tai uskonnollisen vakaumuksen rekisteröintiä hallituksen esityksessä on perusteltu sillä, että ne käyvät ilmi usein henkilön osallistumisesta terroristisen ryhmän toimintaan. Käsittelyn välttämättömyyttä on perusteltu sillä, että ”rahanpesun selvittelykeskus voisi suorittaa lakisääteisiä tehtäviään terrorismin rahoittamisen torjumiseksi. Terrorismin rahoittamisepäilyä selviteltäessä olisi välttämätöntä tietää, minkä terroristisen ryhmän toimintaan henkilön epäillään osallistuneen, jotta selvittely- ja muita torjuntatoimia suunnattaisiin oikein ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti”. Perusteluissa todetaan, että ”olisi hyvä, jos käytettävissä olisi tieto siitä, ketkä henkilöt kuuluvat äärioikeistolaiseen ryhmään ja ketkä vasemmistolaiseen terroristiryhmään. Henkilön, joka kuuluu äärioikeistolaiseen ryhmään, ei ole syytä otaksua suunnittelevan väkivallan käyttämistä tai sillä uhkaamista henkilön kanssa, joka kuuluu äärivasemmistolaiseen ryhmään.”

(10) *Hallituksen esityksen perustelut lähtevät käsittelyn välttämättömyydestä, mutta perusteluissa päädytään siihen, että ”olisi hyvä” käsitellä uskonnollista vakaumusta tai poliittista mielipidettä koskevia tietoja. Hallituksen esityksen perusteluista ei varsinaisesti edes ilmene, mikä välttämätön konkreettinen syy uskonnollisen vakaumuksen käsittelylle rahanpesuselvittelyssä olisi. Epäselvää on myös se, miten etninen alkuperä liittyy käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömästi käsiteltäviin tietoihin suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Ehdotettua sääntelyä on siten pidettävä lähtökohdiltaan epätäsmällisenä ja ongelmallisena suhteessa rikosasioiden tietosuojadirektiivistä johtuvaan rajoitukseen, jonka mukaisesti käsittelyn on oltava ehdottoman välttämätöntä silloin, kun käsittelyn kohteena ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Säännösten perusteluista ei ilmene myöskään kontrolleja, joilla välttämättömyysedellytyksen tosiasiallista toteutumista kontrolloidaan. Pelkästään käyttöoikeuksien rajoittaminen ei muodosta mitään erityistä välttämättömyysedellytyksen kontrollia varsinaiselle tietojenkäsittelylle, vaan pääsylle tietojärjestelmään. Kun otetaan huomioon myös perustuslakivaliokunnan kannanotot arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamisesta välttämättömään, voidaan ehdotusta pitää valtiosääntöisesti ongelmallisena ja siten sääntelyehdotusta tulisi täsmentää hyväksyttävällä tavalla tai ehdotus poistaa.*

(11) Yleisesti ottaen arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöinen välttämättömyysedellytysrajoituksen tulee olla paitsi lakiteknisesti toteutettu oikeaoppisella tasolla, mutta sen tulee myös käytännössä tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittävillä kontrolleilla välttämättömään. Kysymys on kuitenkin perusoikeuden ytimeen kohdistuvasta henkilötietojen suojaan puuttumisesta, jolloin perusoikeuksien rajoittamista

koskevat sääntelyvaatimukset on myös pantava täytäntöön käytännössä toteutettaessa henkilötietojen käsittelyä.

3. Tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovutusoikeudet

(12) Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (mm. PeVL 38/2016 vp).

(13) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa 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. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. 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 (esim. PeVL 53/2024 vp ja PeVL 62/2018 vp).

(14) Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 18 §:n ja 19 §:n sekä 4. lakiehdotuksen 71 §:n ja 8. lakiehdotuksen 22 b §:n muutoksissa ei ole esitetty perustuslakivaliokunnan edellyttämiä rajauksia tietojen luovuttamiseen tai antamiseen joko välttämättömään tai tarpeellisuuteen. *Säännösten perusteluissa kuitenkin viitataan tietojen luovutuksen tai saannin tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen tietyn käyttötarkoituksen kannalta katsottuna. Tämän pitäisi näkyä myös itse säännösten tekstissä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.*

(15) Hallituksen esityksen 6. lakiehdotuksen 255 §:n ja 7. lakiehdotuksen 205 §:n muutoksissa tietojen antaminen suojelupoliisille on rajoitettu välttämättömiin tietoihin. Epäselväksi jää, miten tietojen luovuttaja voi arvioida suojelupoliisin välttämätöntä tarvetta luovuttajan hallussa oleviin tietoihin sekä siihen, onko suojelupoliisilla tiedoille välttämätön tarve suhteessa siihen, mitä tietoja suojelupoliisilla on hallussa. Välttämättömyysedellytykseen perustuva salassapidosta poikkeaminen edellyttää pääsääntöisesti tapauskohtaista harkintaa tietojen antamiseksi johonkin laissa säädettyyn hyväksyttävään tarkoitukseen (PeVL 73/2018 vp). Oma-aloitteisessa tietojen antamisessa on myös ongelmana se, ettei tietojen antaja voi arvioida, mitkä tiedot ovat tiedot saavalle viranomaiselle välttämättömiä tai mitä tietoja tiedot saavalla viranomaisella on jo käytettävissään (ks. tarkemmin Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:39, s. 194–195).

(16) *Oma-aloitteisessa tietojen luovuttamista koskevassa sääntelyssä lähtökohtana tulisikin olla tarpeellisuusedellytykseen sidottu sääntely siten, että laissa säädettäisiin niistä perustiedoista, joita oma-aloitteisesti toinen viranomainen voisi luovuttaa toiselle viranomaiselle tiettyyn laissa säädettyyn tarkoitukseen. Pääsääntöisesti tällaiset oma-aloitteiset tietojen luovuttamista koskevat tilanteet ovat ennakoitavissa jo lainvalmisteluvaiheessa, joten mitään estettä ei ole sille, että tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen olisi tietosisällöltäänkin täsmällisemmin säädetty ja tarpeellisuusedellytykseen sidottu. Näitä tarpeellisia tietoja on luettavissa myös hallituksen esityksen perusteluista, mutta niitä ei ole saatettu varsinaisiin säännöksiin. Lakisääteisyysvaatimus edellyttää, että sovellettavissa säännöksissä on kaikki keskeiset seikat, joilla voi olla merkitystä säännöksen soveltamiseen. Niistä ei voi säätää säännösten perusteluissa.*

4. Säilytysajat

(17) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotukseen sisältyy myös säilytysaikasääntelyn muutoksia. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota eri yhteyksissä säilytysaikojen määrittelyn selkeyteen sekä säilytysaikojen määräytymisen perusteisiin (esim. PeVL 13/2017 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 18/2014 vp, PeVL 21/2013, PeVL 11/2008 vp).

(18) Arkaluonteisten tietojen käsittelyssä on huomioitava, että tietojen säilyttäminen kuuluu valtiosääntöiseen perusoikeuksien rajoittamista koskevan sääntelyvaatimusten alaan, jolloin arkaluonteisten tietojen säilyttämistä on arvioitava välttämättömyyskriteeriä vasten. Perustuslakivaliokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp).

(19) Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp).

(20) Perustuslakivaliokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp). Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaisesti lakiin ehdotettavia arkaluonteisia tietoja säilytettäisiin 10 vuotta tai jopa kauemmin, koska 10 vuotta laskettaisiin joissakin tapauksissa selvittelykokonaisuuden avaamisesta eikä merkinnän tekemisestä. *Hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene varsinaista hyväksyttävää välttämätöntä syytä arkaluonteisten tietojen pitkälle säilyttämiselle, vaan kysymys on selvittelykokonaisuuden hallinnollisen järjestelyn tarkoituksenmukaisesta toteuttamisesta, jollaista ei voida pitää perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta välttämättömyyden perusteena. Arkaluonteisten tietojen säilyttämistä jopa yli 10 vuotta niiden keräämisestä ja säilytysajan joustavuutta on pidettäväkin ilman sääntelyn tarkentamista ongelmallisena erityisesti kun poliittiset mielipiteet ja uskonnollinen vakaumus voivat muuttua ajan myötä.*

23.2.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti