Tuomas Ojanen

25.2.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksen tavoitteena on tehostaa viranomaisten ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa tarkoitettujen valvojien välistä tietojenvaihtoa. Lisäksi tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti poistaa tietojenvaihdon esteitä rikostorjunnassa. Lisäksi ehdotuksella pyritään korjaamaan Suojelupoliisin tiedonsaantiin jääneitä puutteita, joita erityislainsäädäntöihin jäi sen jälkeen, kun Suojelupoliisin rooli muuttui esitutkintaviranomaisesta tiedusteluviranomaiseksi tiedustelulakien voimaantulon myötä. Ehdotuksen taustalla ovat pääosin kansalliset tarpeet ja tarpeet korjata EU:n rahanpesusääntelyn täytäntöönpanoon jääneitä puutteita. Lisäksi ehdotuksella pannaan täytäntöön EU:n luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohta, jolla varmistetaan tietojenvaihto rahanpesun selvittelykeskuksen ja rahanpesuasioita valvovien viranomaisten välillä.

Arvion lähtökohtia

2. Kuten esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevasta jaksosta 11 (s. 75-89) tulee esiin, esityksessä ehdotettu sääntely sisältää useita toisistaan poikkeavia tiedonsaantioikeuksia, tietojen luovuttamisoikeuksia ja oma-aloitteisia tietojen luovuttamisoikeuksia koskevia säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä etenkin perustuslain 10 §:n, 12 §:n ja 18 §:n kannalta.
3. Koska ehdotettu sääntely on osaksi EU-oikeuden soveltamisalalla, ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös henkilötietojen suojasta ja yksityiselämän turvaavan EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta, sellaisina kuin henkilötietojen suoja ja yksityiselämän suoja ilmenee Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön valossa. Ehdotettu sääntely on niin ikään merkityksellistä unionin yleisen tietosuoja-asetuksen sekä muun henkilötietojen käsittelystä säätävän EU-lainsäädännön kannalta. Siltä osin kuin ehdotetussa sääntelyssä on kysymys EU:n direktiivien valtionsisäisestä täytäntöönpanosta tai ehdotettu sääntely on muutoin direktiivien soveltamisalalla, esityksessä on tehty selkoa kansallisesta liikkumavarasta (ks. erit. s. 86-89).
4. Valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta on merkityksellistä, että esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla muutettaisiin eräitä sellaisia lakeja, joita ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esim. verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki ja tapaturma- ja ammattitautilaki). Lisäksi myös

perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt lait, kuten laki finanssivalvonnasta sekä laki työttömyysetuuksien rahoituksesta (PeVL 15/2012 vp ja PeVL 28/2008 vp), on säädetty ennen unionin tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön (PeVL 14/2018 vp) ja ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanolain säätämistä (PeVL 26/2018 vp), joiden myötä etenkin perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen perusoikeussuoja on merkittävästi muuttunut.

5. Esityksessä kiinnittää väkisinkin huomiota se, kuinka laajasti ja yksityiskohtaisesti siinä on tehty selkoa esityksen valmistelun aikana eri vaiheessa saadusta lausuntopalautteesta (s. 48-61). Kuten esityksestä ilmenee, esitys on ollut oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavana peräti kolme kertaa (s. 49). Lisäksi ministeriöt ovat laatineet esitykseen liittyvistä kysymyksistä valmistelun eri vaiheissa erilaisia "kompromisseja" (ks. s. 49, 58 ja 60). Ei voi välttyä vaikutelmalta, että esityksen laadinta on ollut huomattavan riidanalaista ja vaivalloista syistä, jotka osaksi liittyvät juuri perustuslakiin ja EU-oikeuteen. Myönteistä sinänsä on, että esityksen valmistelun aikana sen perustuslainmukaisuuteen ja EU-oikeudenmukaisuuteen liittyvä kritiikki näyttää osin tulleen otetuksi huomioon esityksen jatkovalmistelussa ja viimeistelyssä. Silti esitykseen on edelleen jäänyt kiistanalaisia kohtia.

Yleisarvio

6. Lakiehdotukset 1-8 sisältävät useita toisistaan poikkeavia tiedonsaantioikeuksia, tietojen luovuttamisoikeuksia ja oma-aloitteisia tietojen luovuttamisoikeuksia koskevia säännöksiä lakeihin, jotka on säädetty eri aikoina ja osaksi ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, ja jotka on alun perin säädetty aivan toisenlaisia tietotarpeita varten kuin nyt ehdotettava sääntely.
7. Näiden seikkojen seurauksena esityksessä ehdotettavasta viranomaisten tietojen saannin tai tietojen luovuttamisen sääntelystä muodostuu ensinnäkin verraten epäjohdonmukainen ja pirstaleinen sekä vaikeaselkoinen kokonaisuus, joka vaikuttaa olevan monenlta osin huonosti sovitettavissa yhteen varsinkin henkilötietojen perusoikeussuojaa koskevan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön kanssa. Se, ettei sääntelystä muodostu johdonmukaista kokonaisuutta, tuodaan esiin myös esityksessä (ks. erit. s. 84).
8. Ehdotetun sääntelyn mukainen viranomaisten tietojen saanti ja tietojen luovuttaminen, ml. oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen, koskisi suurelta osin ns. arkaluontoisia henkilötietoja.
9. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on erityistä merkitystä annettu tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä arvioitaessa. Tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on ollut sääntelyn täsmentäminen tietojen luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiseksi (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Tietojen arkaluonteisuudelle on annettu merkitystä arvioitaessa tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL

32/2024 vp, kappale 4, PeVL 89/2022 vp, kappale 12. Ks. myös PeVL 36/2020 vp, PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 48/2018 vp, s. 5).

10. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön 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).
11. Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksossa kuitenkin todetaan, "(e)hdotetuista säännöksistä osa on sidottu välttämättömyyskriteeriin, osa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain logiikassa omaksuttuun kriteeriin, ja osa ehdotetuista säännöksistä ei ole sidottu mihinkään kriteeriin." (s. 75) Välttämättömyysvaatimus toteutuu siten vain osassa säännösehdotuksia, mikä ei ole ongelmatonta edellä selostettujen perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden linjausten kannalta. (Ks. myös 8. lakiehdotuksesta jäljempänä todettu)
12. Tiedonsaantioikeuden ja tietojen luovuttamisoikeuden piiriin kuuluvien henkilötietojen määrä olisi myös huomattavan mittava sekä kattaisi monelta osin edellä todetusti arkaluontoisia henkilötietoja. Tämä ei ole ongelmatonta sen kannalta, ettei perustuslakivalivaliokunta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 36/2020 vp ja PeVL 59/2010 vp, s. 4).
13. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella painotettu erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunnan lausuntokäytännössä on katsottu mahdolliseksi tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia, eikä tällainen sääntely saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 40/2021 vp, s. 5 kohta 15, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).
14. Ehdotettava sääntely on myös ongelmallista näiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön linjausten kanssa, koska lakiehdotusten myötä yhtä hyvin tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamisoikeus, samoin kuin oma-aloitteinen tietojen luovuttamisoikeus, ulotettaisiin mittavaan määrään sellaisia henkilötietoja, joista on alun perin säädetty muutettavissa laeissa täysin toisenlaisiin käyttötarkoituksiin. Ongelmaa korostaa se edellä todettu seikka, että kyseessä olevat henkilötiedot ovat monelta osin yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia arkaluonteisia tiedoja (ja vastaavasti unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä).

Yksityiskohtaisia huomioita

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri

15. 2. lakiehdotuksen 3 §:ään tehtävien muutosten myötä 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.
16. Nähdäkseni uskonnollisen vakaumuksen ja varsinkin etnisen alkuperän tallettaminen on hyvin kyseenalaista, varsinkin kun otetaan huomioon, kuinka torjuvasti etnisen alkuperään perustuvaan erotteluun ja epäsuotuisaan kohteluun suhtaudutaan EU-oikeudessa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Esimerkiksi niin sanottu etninen profilointi[1] ihmisten etnisen (tai kansallisen) alkuperän perusteella ei ole hyväksyttävää, kun kysymys on lainvalvonnasta (ks. myös KHO 2022:106). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessa *Timishev v. Venäjä* 13.12.2005 todennut, että sellainen erilainen kohtelu, joka perustuu yksinomaan tai ratkaisevilta osin ihmisen etniseen alkuperään, ei ole objektiivisesti hyväksyttävissä nykypäivän demokraattisessa yhteiskunnassa, joka perustuu pluralismin ja erilaisten ihmisten kunnioituksen periaatteille (tuomion kohta 58).
17. Tässä yhteydessä on myös syytä huomauttaa siitä, että Suomen määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissään vuonna 2021 YK:n ihmisoikeuskomitea oli huolissaan tiedoista, joiden mukaan poliisi on harjoittanut etnistä profilointia (2, 12, 17 ja 26 artikla). Komitean mukaan Suomen tulisi ryhtyä tarvittaviin toimiin varmistaakseen, että etninen profilointi kielletään lainvalvontaviranomaisilta sekä lainsäädännössä että käytännössä, ja estetään ulkonäköön, ihonväriin tai etniseen tai kansalliseen alkuperään perustuva erilainen kohtelu lainvalvonnassa. Suomen tulisi myös komitean mukaan jatkaa pyrkimyksiään antaa kaikille lainvalvontaviranomaisille asianmukaista koulutusta estääkseen etnisen profiloinnin tosiasiallisesti ja arvioida säännöllisesti tämän koulutuksen vaikutuksia. (CCPR/C/FIN/CO/7, kappale 16 ja 17.)

---

[1] Profilointi on määritelty unionin tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa seuraavasti. Kyse on mistä tahansa henkilötietojen automaattisesta käsittelystä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin. Asetuksen 22 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.Tätä kieltoa ei kuitenkaan artiklassa mainitun poikkeussäännöksen mukaan sovelleta, jos profilointia muutoin tarkoittava päätös on hyväksytty unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin eli sellaisiin, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevia tietoja. Tämäkään kielto ei ole ehdoton, vaan siitä voidaan poiketa rekisteröidyn suostumuksella tai tärkeästä 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 (9 artiklan 2 kohdan a ja g alakohta).

Rahanpesurekisteriin talletettujen tietojen säilytysaika

18. 2. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan rahanpesurekisteriin talletetut tiedot poistetaan rahanpesurekisteristä viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta merkinnän tekemisestä, kuitenkin siten, että jos vastaanotetut tiedot on sisällytetty selvittelykokonaisuuteen, tiedot poistetaan viimeistään sen kalenterivuoden lopussa, jolloin on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta.
19. Perustuslakivaliokunta on korostanut 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 aiemmin pitänyt jo 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 3/2021 vp s. 4, PeVL 13/2017 vp, s. 6, ja PeVL 29/2016 vp, s. 5. Ks. myös EUT:n tuomiot asioissa *Schrems* C-362/14, 91 kohta, *Digital Rights Ireland* C-293/12 ja C-594/12, 54 ja 55 kohta sekä).
20. Edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa rekisteriin tallettujen tietojen kymmenen vuoden säilytysaika on kohtuuttoman pitkä, varsinkin kun huomioidaan, että kyse on erittäin arkaluontoisista henkilötiedoista. Lisäksi jos tiedot on sisällytetty "selvittelykokonaisuuteen", tietojen säilyttämisaika jäisi riippumaan epämääräisesti siitä, milloin "on kulunut kymmenen vuotta selvittelykokonaisuuden avaamisesta", so. milloin selvittelykokonaisuus on tarkkaan ottaen avattu.
21. Tietojen kymmenen vuoden säilyttämisaikaa olisi merkittävästi lyhennettävä. Lisäksi olisi täsmennettävä säännösperusteisesti se, milloin "selvittelykokonaisuuteen" sisällytetyt tiedot on joka tapauksessa viimeistään poistettava. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Työllisyysrahaston oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen

22. 8. lakiehdotuksen 22 b §:ssä säädettäisiin työllisyysrahaston oikeus tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen. Pykäläehdotuksen mukaan mukaan 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.
23. 22 b §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 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. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa painotettu välttämättömyyden vaatimus ei kuitenkaan ilmene itse pykäläehdotuksesta. 8.

lakiehdotuksen 22 b §:ää pitäisi muuttaa siten, että välttämättömyysvaatimus ilmenee myös pykälästä. Muutos on edellytyksenä 8. lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

24. Muutenkin esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä kiinnittää kriittistä huomiota se jo edellä todettu seikka, että vain osa ehdotetuista säännöksistä on sidottu välttämättömyyskriteeriin, osa taas verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain vaatimuksiin. Lisäksi eräät ehdotetuista säännöksistä ei ole sidottu mihinkään kriteeriin. Tämä ei ole ongelmatonta sen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneesti todetun vaatimuksen kannalta, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat 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).