Janne Salminen 24.2.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, työtapaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia sekä työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Tarkoituksena on tehostaa tietojenvaihtoa viranomaisten ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten valvojien välillä.

2.Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin katsonut, että hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä on perusteltua hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

4. Kuten esityksessä todetaan, se sisältää useita toisistaan poikkeavia tiedonsaantioikeuksia, tietojen luovuttamisoikeuksia ja oma-aloitteisia tietojen luovuttamisoikeuksia koskevia säännöksiä.

5. Ehdotusta on arvioitava erityisesti perustuslain 10 §:n ja 12 §:n kannalta. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10 §:ään liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoittaman yksityiselämän suojan ja myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perustuslain 12 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

6. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee ensisijaisesti toteuttaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansalliseen erityislainsäädäntöön tulee suhtautua pidättyvästi niin, että siitä säädetään vain välttämättömissä tilanteissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp). Kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp). 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). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 2/2018 vp).

7. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä arvioidessaan merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp). Perustuslain 2.3 §:n edellyttämän lailla säätämisen vaatimuksesta sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkaa ja viranomaisen toimivaltuuksien tulee perustua lakiin (PeVL 10/2016 vp).

8. Esityksessä on systemaattinen säätämisjärjestysosio. Myös kansallista liikkumavaraa on selostettu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

9. Valtiosääntöoikeudelliset huomioni koskevat ennen kaikkea *salassa pidettävien tietojen vaihtoa koskevaa sääntelyä*. Ehdotetuista säännöksistä osa on sidottu välttämättömyyskriteeriin ja osa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sisältämään kriteeristöön. Osa ehdotetuista säännöksistä ei ole sidottu mihinkään kriteeriin. Siten sääntelyehdotukset eivät näyttäisi vastaavan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä.

10. Perustuslakivaliokunnalla on vakiintunut lausuntokäytäntö, joka liittyy salassa pidettävien tietojen oma-aloitteiseen antamiseen (ks. esim. tuore PeVL 32/2024 vp). Valiokunta on arvioinut useissa lausunnoissa tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä. Käytäntö on tiivistettävissä siten, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 13/2023 vp).

11. Tämän käytännön kannalta esityksessä on muutama huomionarvoinen poikkeama. *3. lakiehdotuksen* (*laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta*) 18 ja 19 §:n muutoksia ei ole sidottu tarpeellisiin tietoihin tai välttämättömyyskriteeriin, jota perustuslakivaliokunta vakiintuneessa käytännössään edellyttää. Ehdotuksessa tietojenluovutusoikeus on rajattu vastaavasti kuin sääntelyn muissa oma-aloitteisissa tiedonluovutuksissakin ”saattaa olla merkitystä” -kriteerillä. Välttämättömyyskriteeriä edellytettäisiin tilanteissa, joissa tiedot luovutetaan erikseen pyydettäessä. Sama eroavaisuus koskee *4. lakiehdotuksen* (*laki Finanssivalvon-*

nasta) 71 §:n muutoksia: niitäkään ei ole sidottu tarpeellisiin tietoihin tai välttämättömyyskriteeriin. Lisäksi *8. lakiehdotuksen* (*laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 b §:n muuttamisesta*) mukaan säädettäisiin työllisyysrahaston oikeudesta tietojen omaaloitteiseen luovuttamiseen siten, että 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.

12. Eroavuus suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön johtuu siitä, että muutettavaksi ehdotetut sääntelyt alun perin noudattavat toista sääntelyajatusta ja sisäistä systeemiä, jota nyt ei ole haluttu tai tarkoitettu muuttaa. *Kun sääntelyn ilmentämä sisäinen systematiikka ei vastaa nyt muuttamisajankohtana täysin vakiintunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä, lähden siitä, että sääntelyä muutettaessa muutoksen kohteena olevat säännökset tulee saattaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisiksi.* Muutettavaksi ehdotetun eduskuntalain olemassa oleva järjestelmä ei ole aiheena poiketa perustuslain vakiintuneesta tulkintakäytännöstä.

13. Havaintojeni mukaan 3. lakiehdotusta ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sen sijaan muutettavat laki Finanssivalvonnasta ja laki työttömyysetuuksien rahoituksesta on säädetty perustuslakivaliokunnan annettua niiden johdosta lausunnot. Finanssivalvontaa koskevassa lausunnossa PeVL 28/2008 vp ei ole kosketeltu ehdotukseen sisältynyttä tietojenluovutusta koskevaa sääntelyä. Kun kysymyksessä on laaja kokonaisuus, jossa ei edes oteta kantaa kyseiseen sääntelyyn, mielestäni sille seikalle, että perustuslakivaliokunta on antanut ehdotuksesta arvionsa, tulee antaa nyt merkitystä. Arvioinnin keskiössä ovat olleet muut seikat. Sen sijaan PeVL 15/2012 vp on erikseen käsitelty työttömyysvakuutusrahaston oikeutta tietojen saamiseen (22 ja 22 a §) sekä tietojen luovuttamiseen (22 b §) todeten, että lakiehdotus on tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännön valossa pääosin asianmukainen. Valiokunnan käytäntö on nyttemmin vakiintunut eikä tämän johdosta myöskään tälle aiemmalle arvioinnille tulisi mielestäni antaa erityistä voimaa nyt lakisäädäntöä tarkistettaessa. Lisäksi on huomattava, että 8. lakiehdotuksen (laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 b §:n muuttamisesta) perusteluissa puhutaan välttämättömien tietojen edelleen antamisesta, mutta tämä seikka ei ole tullut säädökseen. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella välttämättömyys-kriteeri edellyttää säädösperustaisuutta.

14. Lisäksi kiinnitän huomiota *2. lakiehdotukseen* (*laki rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta*). Selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n muutoksen mukaan rahanpesurekisteriin voitaisiin tallentaa biometrisenä tietona kasvokuva ja muina erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvina tietoina henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus. Valokuvan tai kasvokuvan käsittely sallittaisiin myös ”erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen”. Ehdotusten merkitykseen nähden nämä muutokset on perusteltu sangen ohuesti. Ehdotuksen suhteellisuuteen on hankala ottaa näiden perustelujen valossa kantaa. Samoin näiden asianmukainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttäisi laajempaa kuvausta siitä, miksi tällaiset tiedot ovat välttämättömiä rahanpesun selvittämiskeskuksen toiminnalle. Etenkin poliittiseen mielipiteeseen tai uskonnollisen vakaumuksen liittyvien tietojen luovuttamiseen tulisi suhtautua pidättyväisesti. Rahanpesurekisteriin otettujen tietojen säilytysaika on varsin pitkä esimerkiksi siinä tapauksessa, että tiedot eivät ole johtaneet toimenpiteisiin. Aiemmin valiokunta on pitänyt ohjenuorana viiden vuoden säilytysaikaa (PeVL 51/2018 vp).