Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 9.4.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 183/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia (1207/2010) siten, että Harmaan talouden selvitysyksikön toimiala laajennettaisiin myös muussa kuin organisaatiohenkilöasemassa olevien luonnollisten henkilöiden toimintaan. Selvitysyksikkö voisi jatkossa laatia ilmiöselvityksiä harmaan talouden ilmiöistä liittyen kaikkien luonnollisten henkilöiden toimintaan sekä laatia velvoitteidenhoitoselvityksiä myös sellaisista luonnollisista henkilöistä, joilla ei ole kytkentöjä organisaatioihin asemansa tai omistustensa perusteella. Lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaa velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksesta muutettaisiin siten, että esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä rajoittavista erillisvaatimuksista luovuttaisiin.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntopyynnössään tiedoksi valtiovarainvaliokunnalta saamansa lausuntopyynnön:
”Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille tarve varmistua harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan ehdotetun muutoksen, jossa poistetaan epäiltyä rikosta koskeva erillisvaatimus rikoksen enimmäisrangaistuksesta, oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Valtiovarainvaliokunta pyytää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiasta.”

Seuraava arvioni rajautuu perustuslain 38 §:n 2 momentin mukaisesti perustuslakivaliokunnalle esitettyyn kysymykseen.

Ehdotus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 11 kohtaan muutosta, jossa poistetaan epäiltyä rikosta koskeva erillisvaatimus rikoksen enimmäisrangaistuksesta. Ehdotetun säännöksen mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan poliisin, Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien tai Tullin suorittamaa rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä. Voimassa olevan säännöksen mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Puolustusvoimien suorittamaa rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä tai Tullin suorittamaa

esitutkintaa, jos rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta ja rikoksen epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen.

Esityksen perustelujen mukaan velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen edellyttäisi, että esitutkintaviranomaisilla lakisääteisten rikosten ennalta estämiseen ja selvittämiseen sekä yllä ehdotettuun rikosten paljastamiseen liittyvien tehtäviensä takia olisi välttämätön tarve saada velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämä taloudellisten tietojen kokonaiskuva. Velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävän viranomaisen vastuulla olisi harkita, milloin velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen olisi sen oman tehtävän hoitamiseksi välttämätöntä. Luonnollisten henkilöiden näkökulmasta erillisvaatimusten poisto laajentaisi selvitysyksikön oikeutta pyytää ja käsitellä luonnollisten henkilöiden tietoja. Ehdotus kuitenkin perustuisi esitutkintaviranomaisten lakisääteisten tehtävien ja tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseen ja tietojen käyttötarkoitus olisi rajattu selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Tietojen säilyttäminen olisi niin ikään rajattu, sillä tiedot tulisi poistaa selvitystietojärjestelmästä, kun ne eivät ole tarpeen kyseisen velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi.

Esityksessä on arvioitu, että ehdotuksen ei arvioida merkittävästi muuttavan selvitysyksikön toimintaa eikä selvitysyksikön suorittaman henkilötietojen käsittelyn luonnetta, sillä velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien tukemiseksi säilyisi olennaisilta osin muuttumattomana. Olisi perusteltua, että poliisi ja muut esitutkintaviranomaiset saisivat lähtökohtaisesti velvoitteidenhoitoselvitykselle sisältyvät tiedot velvoitteidenhoitoselvityksen muodossa samoin edellytyksin kuin heillä on oikeus saada nämä tiedot virkatehtävän suorittamiseksi muutoinkin. Velvoitteidenhoitoselvitys on väline lakisääteisen tehtävän ja sitä varten säädettyjen tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi.

Esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan velvoitteidenhoitoselvitysten osalta ehdotus merkitsisi, että niitä voitaisiin laatia luonnollisista henkilöistä nykylain rajausta laajemmin silloin, kun velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävällä viranomaisella on voimassa olevassa aineellisessa lainsäädännössään määritetty tarve saada velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämät tiedot luonnollisista henkilöistä näiden organisaatiohenkilöasemasta riippumatta ja tätä tarvetta vastaava tiedonsaantioikeus. Ehdotettu muutos ei toisi viranomaisille minkäänlaista automaattista oikeutta saada velvoitteidenhoitoselvitys organisaatiohenkilöitä laajemmasta luonnollisten henkilöiden joukosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen saamisen edellytyksenä on aina selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän käyttötarkoituksen lisäksi se, että viranomaiselle on omaan lainsäädäntöönsä määritetty tarve saada velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämät tiedot luonnollisista henkilöistä sekä tätä tietotarvetta vastaava tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta. Lisäksi ehdotuksen mukaisesti velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin antaa vain silloin, kun se on välttämätöntä lain 6 §:n mukaisessa käyttötarkoituksessa. Pyynnön yhteydessä on aina vahvistettava, että välttämättömyys on arvioitu. Velvoitteidenhoitoselvitys on yksinomaan väline toteuttaa viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin perustuva tietotarve vakioidussa muodossa automatisoidusti ja nopeasti. Nykytilassa viranomaiset hankkivat tehtäviinsä tarvitsemansa velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämät tiedot muulla tavalla, eli käytännössä erillisin tietopyynnöin suoraan eri viranomaisilta. Selvitysyksikön roolina on koota eri viranomaisrekistereistä velvoitteidenhoitoselvitysraportille ne tiedot, joihin selvitystä pyytävä viranomainen on oikeutettu. Velvoitteidenhoitoselvitys muodostuu selvitysyksikön järjestelmässä automaattisesti, eikä se sisällä muita kuin kyseisen viranomaisen kanssa ennalta

sovittuja tietoja sellaisena kuin ne ovat alkuperäisessä rekisterissä. Velvoitteidenhoitoselvityksellä ei ole mitään selvitysyksikön itse tekemiä arvioita tai analyysejä. Selvitysyksiköllä ei ole muuta omaa käyttötarkoitusta välittämälleen tiedolle.

Perustuslakijakson mukaan esitys laajentaisi selvitysyksikön oikeuksia käsitellä velvoitteidenhoitoselvityksiä varten myös muiden kuin organisaatiohenkilöasemassa olevien luonnollisten henkilöiden tietoja. Luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittely lisääntyisi selvitysyksikössä. Lainmuutoksella ei laajennettaisi selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentissa olevia velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksia, lukuun ottamatta säännöksen 11 kohtaan tehtäviä täsmennyksiä. Velvoitteidenhoitoselvitys edellyttää aina, että sitä pyytävälle viranomaiselle on säädetty velvoitteidenhoitoselvitykselle sisältyviä tietoja koskeva tarve kyseisen viranomaisen toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävällä viranomaisella on oltava erillinen tiedonsaantioikeus muilta viranomaisilta velvoitteidenhoitoselvityksellä kuvattaviin tietoihin myös luonnollisten henkilöiden osalta. Tämän lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksen on oltava välttämätön 6 §:ssä säädetyn käyttötarkoituksen kannalta ja pyytävän viranomaisen on esitettävä vahvistus siitä, että välttämättömyys on arvioitu.

Perustuslakijaksossa on lisäksi tarkasteltu erikseen (jakso 9.2.4) poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen laadintaa koskevia muutosehdotuksia. Tältä osin tuodaan esille, että poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia ei ole kyseisiä viranomaisia koskevassa lainsäädännössä rajattu rikoksen enimmäisrangaistuksen tai organisaatiokytkennän perusteella. Nykytilassa poliisi ja muut esitutkintaviranomaiset voivat siten saada rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämät tiedot eri viranomaisrekistereistä erillisillä tietopyynnöillä. Velvoitteidenhoitoselvityksen kautta tietojensaanti on kuitenkin mahdollista vain rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä varten, jos rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta ja rikoksen epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen. Velvoitteidenhoitoselvitykset tehostaisivat poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tehtävien hoitoa ja parantaisivat viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin erillisvaatimusten poistamisen myötä laatia esimerkiksi tapauksissa, joissa rikoksesta epäilty ei toimi organisaatiossa virallisessa vastuuasemassa. Etenkin rikoksen selvittämistä ja rikosvastuun toteutumista koskevassa todistelussa velvoitteidenhoitoselvityksillä voisi olla merkittävä rooli.

Ehdotetun muutoksen seurauksena selvitysyksikkö saisi käsitellä nykyistä laajemmin luonnollisten henkilöiden tietoja, kun velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoitus poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten kohdalla laajenisi. Selvitysyksikön rooli olisi myös jatkossa tiedon kokoaminen viranomaisrekistereistä ja sen välittäminen poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille. Selvitysyksikölle sääntelyehdotus ei toisi mitään esitutkintaviranomaisten valtuuksia, vaan selvitysyksikkö toteuttaisi velvoitteidenhoitoselvityspyynnöt poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten nimenomaisesta pyynnöstä, kutakin yksittäistä vireillä olevaa tapausta varten selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaisiin käyttötarkoituksiin. Poliisilla ja muilla esitutkintaviranomaisilla on omassa lainsäädännössään määritetty tiedonsaantioikeudet myös rikosten paljastamiseksi sekä ilman selvitysyksiköstä annetussa laissa olevia rajauksia. Poliisi ja muut esitutkintaviranomaiset olisivat velvollisia arvioimaan, missä

yksittäistapauksessa velvoitteidenhoitoselvitys olisi välttämätön rikoksen ennalta estämistä, paljastamista tai selvittämistä varten.

Esityksessä katsotaan, että ehdotetuilla muutoksilla olisi hyväksyttävät perusteet poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten tiedonsaannin tehostamiseksi. Sääntelyn arvioidaan täyttävän oikeasuhtaisuusvaatimuksen, kun kyse on nimenomaan viranomaisten tiedonsaannin sujuvoittamisesta velvoitteidenhoitoselvityksen avulla. Sääntely täyttäisi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen, sillä velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus olisi yllä kuvatusti määritetty selvitysyksiköstä annetun lain 6 § 1 momentin 11 kohdassa sekä poliisia ja muita esitutkintaviranomaisia koskevassa lainsäädännössä. Tämän lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksen on oltava välttämätön 6 §:ssä säädetyn käyttötarkoituksen kannalta ja pyytävän viranomaisen on esitettävä vahvistus siitä, että välttämättömyys on arvioitu.

Perustuslakivaliokunnan lausunto Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetusta laista

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettu laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei nähnyt esityksessä säätämisjärjestyskysymyksiä. Se arvioi, että lakiehdotus täytti henkilötietojen suojaan kohdistuvat yleiset vaatimukset riittävällä tavalla. Valiokunta totesi, että velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoitukset luetellaan tyhjentävästi 6 §:ssä. Velvoitteidenhoitoselvityksen laatimistehtävä ei laajenna viranomaisten tiedonsaantioikeuksia, koska lain 7 §:n mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytänyt viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Valiokunta kuitenkin huomautti, että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta rajaavaan 6 §:n lakiluetteloon sisältyy kuitenkin tehtäviä, joihin liittyvästä tietojenkäsittelystä saattaa olla erityissääntelyä muussa lainsäädännössä. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä täydentää esimerkiksi säännöksellä, jonka mukaan, siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädetä, selvitysyksikön on velvoitteidenhoitoselvityksiä laatiessaan noudatettava niitä säännöksiä, joita tietoja antaneen viranomaisen on sovellettava käsitellessään selvityskeskukselle annettavia tietoja toimeksiannon mukaisessa tarkoituksessa. (PeVL 38/2010 vp.)

Arvio

Voimassa olevassa laissa oleva epäiltyä rikosta koskeva erillisvaatimus rajaa kyseessä olevaa velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta. Erillisvaatimuksen poistamista koskevan ehdotuksen seurauksena velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoitus laajenisi poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten osalta kattamaan myös sellaiset rikokset, joiden säädetty enimmäisrangaistus olisi alle yksi vuosi vankeutta eikä jatkossa edellytettäisi, että rikoksen epäiltäisi tapahtuneen organisaation toiminnassa tai organisaatiota hyväksi käyttäen. Tämä käyttötarkoituksen laajeneminen tarkoittaisi, että Harmaantalouden selvitysyksikkö saisi käsitellä nykyistä laajemmin luonnollisten henkilöiden tietoja. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti on arvioitava, täyttääkö mainittu käyttötarkoituksen laajentaminen perustuslain 10 §:stä johtuvat vaatimukset.

Esityksen perustuslakijaksossa ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arvioitiperusta on kytketty asianmukaisesti perustuslain 10 §:ään ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan

lausuntokäytäntöön. Lisäksi perustuslakijaksossa ja muuallakin esityksessä (jakso 4.1.7 ja 7) on tältä osin käyty läpi riittävästi kytköksiä EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Perustuslain 10 §:n mukaisen henkilötietojen suoja kannalta on keskeistä arvioida, täyttääkö ehdotettu käyttötarkoituksen laajennus perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiset vaatimukset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5). Esityksen perustuslakijaksossa ehdotusta on käyty läpi tältä kannalta. Hyväksyttävän syyn osalta perustuslakijaksossa vaikutetaan viitattavan ennen muuta esitutkintaviranomaisten tiedonsaannin tehostamiseen ja viranomaisten välisen tietojenvaihdon paranemiseen. Suhteellisuusvaatimuksen osalta viitataan viranomaisten tiedonsaannin sujuvoittamiseen sekä välttämättömyysvaatimukseen. Pidän mainittuja perusteita riittävinä täyttämään mainitut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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 12/2014 vp, s. 3/I, PeVL 19/2012 vp, s. 3–5, PeVL 15/2012 vp, s. 3–4, PeVL 60/2010 vp, s. 5.) Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 59/2010 vp, s. 4).

Ehdotuksessa sääntelyyn on sisällytetty vaatimus tietojen välttämättömyydestä, minkä ohella tiedonsaanti ja -luovuttaminen on sidottu luetteloon käyttötarkoituksista. Tältä kannalta kyse ei olisi hyvin väljästä tai yksilöimättömästä tiedonsaantioikeudesta. Vaikka voimassa olevan sääntelyn edellyttämää uhkaa vähintään yhden vuoden mittaisesta vankeusrangaistuksesta voi pitää jo sinänsä varsin matalana, pidän merkityksellisenä sitä, että tarkoitetuilla esitutkintaviranomaisilla on jo voimassa olevassa lainsäädännössä ehdotusta vastaava tiedonsaantioikeus muilla keinoin kuin velvoitteidenhoitoselvityksen kautta. Selvitysyksikön toimivaltuudet käsitellä luonnollisten henkilöiden tietoja laajenisivat nykyisestä, mutta kyse olisi viranomaisen pyyntöön rajautuvasta ja vakioidusta tiedonkoostamisesta olemassa olevista rekistereistä. Velvoitteidenhoitoselvitys muodostuisi automaattisesti ilman, että selvitysyksikkö tekee itse tekemiä arvioita tai analyysejä tai käyttää hankittua tietoa muutoin. Selvitysyksikön rooli olisi tiedon kokoaminen viranomaisrekistereistä ja sen välittäminen poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille. Käyttötarkoituksen ohella velvoitteidenhoitoselvitys edellyttää, että sitä pyytävälle viranomaiselle on säädetty velvoitteidenhoitoselvitykselle sisältyviä tietoja koskeva tarve kyseisen viranomaisen toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksen on oltava välttämätön 6 §:ssä säädetyn käyttötarkoituksen kannalta ja pyytävän viranomaisen on esitettävä vahvistus siitä, että välttämättömyys on arvioitu. Ehdotettu muutos ei laajentaisi velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävien viranomaisten olemassa olevia tiedonsaantioikeuksia tai velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämien tietojen käyttötarkoitusta.

Velvoitteidenhoitoselvitysten osalta ehdotus ei nähdäkseni anna aihetta muuttaa perustuslakivaliokunnan esittämää arvioita siitä, että lakiehdotus täyttää henkilötietojen suojaan kohdistuvat yleiset vaatimukset riittävällä tavalla (PeVL 38/2010 vp, s. 3). Katson, että lausuntopyynnössä yksilöidyltä osin esitys täyttää perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan kohdistuvat vaatimukset.

Helsingissä 9.4.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori