



Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 30.6.2023 13472/2022

# Sisäministeriön lausunto

## 1 Asia

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 30.6.2023 sisäministeriöltä lausuntoa seuraavassa asiassa:

*Työryhmämuistio tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistöiminnassa ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:53](#)).*

Lausuttava työryhmämuistio sisältää kaksi toisiinsa liittyvää osiota; **toimintasuunnitelma ja luonnos hallituksen esitykseksi**<sup>1</sup> (jäljempänä HE-luonnos). HE-luonnoksen lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024.

Muistion valmistelleen valtiovarainministeriön asettaman työryhmän toimikausi oli alun perin 1.8.2022–30.4.2023, ja sitä jatkettiin myöhemmin 14.6.2023 asti. Sisäministeriö oli edustettuna työryhmässä.

Työryhmän työskentely pohjautui valtiovarainministeriön 1.4.2022 julkaisemalle selvitykselle tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistöiminnassa ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:18](#)).

Työryhmämuistiossa ehdotetaan muutoksia ja täsmennyksiä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen sekä rahanpesurekisteritietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin rekisteritietojen oikeellisuuden, ajantasaisuuden ja tietosuojasääntelyn vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi työryhmä ehdottaa korjattavaksi suojelupoliisin tiedonsaannin puutteita, joita erityislainsäädäntöihin jäi suojelupoliisin aseman muututtua esitutkintaviranomaisesta tiedusteluviranomaiseksi. Myös työ- ja elinkeinoministeriön tiedonsaantia ehdotetaan tehostettavaksi lisäämällä työ- ja elinkeinoministeriölle oikeus saada tietoja rahanpesurekisteristä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa.

Lainmuutosten lisäksi työryhmämuistiossa ehdotetaan myös viranomaisten ja rahanpesulain mukaisten valvojen tiedonvaihtoa tehostavia muutoksia käytännön toimintaan.

<sup>1</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle tietojenvaihdon tehostamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistöiminnassa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviksi laeiksi.



## 2 Lausunto

### 2.1 Yleistä

Alustavana huomiona sisäministeriö toteaa, että seuraavilla työryhmämuistion ehdotuksilla olisi merkittävimmät suorat vaikutukset sisäministeriön toimialalla:

- 1) *Rahanpesurekisterin tietojen käsittelyä koskevat lainmuutosehdotukset (työryhmämuistion kohta 1.4.2; HE-luonnoksen lakiehdotukset 2 ja 3); rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 ja 4 §:n muutosehdotukset ja ulkomaalaisten yritystietojen seurannasta annetun lain muutosehdotus.*
- 2) *Kansallisen turvallisuuden suojaamisen edellyttämät lainmuutosehdotukset (työryhmämuistion kohdat 1.4.3 ja 1.4.4; HE-luonnoksen lakiehdotukset 4 - 9); verohallinnon tietojen luovuttaminen suojelupoliisille, verotietojen luovuttaminen suojelupoliisille, sosiaaliturvaan kohdistuvien tietojen luovuttaminen suojelupoliisille, eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen tietojen luovuttaminen suojelupoliisille, työttömyysetuuksien rahoitusta koskevien tietojen luovuttaminen suojelupoliisille ja Finanssivalvonnan tietojen luovuttaminen suojelupoliisille.*
- 3) *Tietojenvaihdon tehostaminen rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa (työryhmämuistion kohta 1.6.1); rahanpesun selvittelykeskuksen ja rahapesulain mukaisten valvojien välinen tietojenvaihto sekä rahanpesun selvittelykeskuksen ja ilmoitusvelvollisten välinen tietojenvaihto.*
- 4) *Tietojenvaihdon tehostaminen suojelupoliisin kanssa (työryhmämuistion kohta 1.6.2); suojelupoliisin ja rahanpesulain mukaisten valvojien tietojenvaihto, suojelupoliisin havaitsemien tietojenvaihtotarpeiden edistäminen sen toiminnan suunnittelussa, suojelupoliisin ja ilmoitusvelvollisten tietojenvaihto sekä suojelupoliisilla olevan tiedon tuottaminen kansalliseen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvioon.*
- 5) *Tietojenvaihdon tehostaminen rahanpesun selvittelykeskuksen ja ulosottolaitoksen välillä (työryhmämuistion kohta 1.6.3).*
- 6) *Tietojenvaihdon tehostaminen Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä (työryhmämuistion kohta 1.6.4).*

**Kokonaisuutena** sisäministeriö katsoo, että sisäministeriön näkemykset ovat tulleet merkittäviltä osin huomioiduksi jo työryhmän työskentelyn aikana ja nyt lausuttavan **työryhmämuistion ehdotukset ovat hyvin perusteltuja ja erittäin kannatettavia**.

HE-luonnoksessa ehdotettujen **lainmuutosten voimaantulon osalta** sisäministeriö yhtyy HE-luonnoksessa lausuttuun,<sup>2</sup> ja pitää erittäin tärkeänä, että lainmuutokset tulisivat voimaan ehdotetun mukaisesti viimeistään 1.4.2024, jotta ne voidaan huomioida FATF:lle huhtikuussa 2024 annettavassa viidennessä seurantaraportissa.

Lisäksi sisäministeriö katsoo, että hallituksen esityksen **jatkovalmistelussa tai muussa yhteydessä tulisi vielä kiinnittää erityistä huomiota jäljempänä mainittuihin yksityiskohtiin**.

### 2.2 Suhde nykyiseen hallitusohjelmaan

Ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista HE-luonnoksen ehdotuksia olisi sisäministeriön näkemyksen mukaan perusteltua arvioida suhteessa nykyiseen, pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan (20.6.2023). Sisäministeriö ymmärtää, että lausuttavan HE-luonnoksen osalta tätä arviota ei ole voitu tehdä, koska 14.6.2023 päättyneen työryhmän tehtävänanto ja siten myös työryhmän tuottama muistio ovat voineet perustua vain edellisen hallituksen hallitusohjelmaan.

<sup>2</sup> HE-luonnos, s. 49.



Esimerkkeinä sisäministeriö toteaa, että suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset näyttäisivät toteuttavan nykyisen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan "[t]ehdään tarvittavat muutokset sen varmistamiseksi, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot poliisilta, vero- ja ulosottoviranomaisilta ja muilta viranomaisilta".<sup>3</sup> Myös yleisemmät kansallisen turvallisuuden suojaamista parantavat ehdotukset saavat tukea nykyisen hallituksen ohjelman kirjauksesta "[h]allitus takaa kansallisen turvallisuuden kaikissa tilanteissa".<sup>4</sup>

## 2.3 Rahapesurekisterin tietojen luovuttaminen työ- ja elinkeinoministeriölle yritysostolain tehtäviä varten

HE-luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012, yritysostolaki) muuttamista siten, että toimivaltaisella työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus saada tietoja rahanpesun selvittelykeskuksen rekisterinpidossa olevasta rahanpesurekisteristä mainitun lain 3 §:ssä säädettyjä tehtäviä varten salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä. Kyseessä olisi työ- ja elinkeinoministeriön tiedonsaantioikeus, joka ei edellyttäisi muutoksia rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin. Nykyisen yritysostolain 1 §:n sanamuodon perusteella lain tarkoituksena on turvata eräitä lain 2 §:ssä määriteltyjä erittäin tärkeitä kansallisia etuja, joihin kuuluu muun muassa kansallisen turvallisuuden tavoitteiden turvaaminen. HE-luonnoksessa kyseinen tarkoitus on rinnastettu kansallisen turvallisuuden suojaamisen lakisääteeseen viranomaistehtävään.<sup>5</sup>

Sisäministeriö pitää ehdotusta erittäin tarpeellisena ja kannattaa sen tavoitteita. HE-luonnoksessa esitetyillä perusteluilla sisäministeriö näkee ehdotuksen toteutuksen jossain määrin ongelmallisena.

**Ensinnäkin** sisäministeriö toteaa, ettei ole täysin selvää, onko työ- ja elinkeinoministeriöllä nimenomainen lakisääteinen tehtävä eli asiallinen toimivalta suojata kansallista turvallisuutta vai onko kyse muusta sellaisesta tehtävästä, jolla on tai voi olla vaikutuksia muun ohella kansalliseen turvallisuuteen. Ministeriön kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvä tehtävä ei ilmene suoraan ministeriön perustehtävää (toimialaa) sääntelevästä valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:stä tai tietyvästi muustakaan vastaavasta asialliseen toimivaltaan perustuvasta nimenomaisesta säännöksestä. Asiallinen toimivalta kansallisen turvallisuuden tehtäväalueella pitää ikään kuin johtaa oikeudellisella päättelyllä erityislain tarkoitusta ja määritelmiä koskevista säännöksistä (yritysostolaki 1 ja 2 §) ja lain esitöistä.<sup>6</sup> Näiltä osin sisäministeriö kiinnittää huomiota siviilitiedustelulainsäädännön säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen, joka käsittelee varsin seikkaperäisesti kansallisen turvallisuuden viranomaiskenttää.<sup>7</sup> Hallituksen esityksestä käy muun muassa ilmi, että useiden viranomaisten tehtävät sivuavat kansallista turvallisuutta tai ovat sen kannalta merkityksellisiä. Toisin sanoen kyseiset tehtävät kuuluvat laajassa mielessä kansallisen turvallisuuden alaan. Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen tai tiedonhankinnan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista ei kuitenkaan voida katsoa olevan niiden tehtävien ytimessä.<sup>8</sup>

Sisäministeriön käsityksen mukaan nykyinen oikeustila ei ole oikeusvarmuuden näkökulmasta paras mahdollinen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen tulisikin säätää erikseen ainakin niiden viranomaisten tehtäväksi, jotka hoitavat kyseistä tehtävää säännöllisesti ja vastuuviranomaisen enemmän tai vähemmän itsenäisessä roolissa. Yksinkertaistaen kyse on siitä, että tämän hetkinen kokonaiskuva kansallisesta turvallisuudesta vastaavista viranomaisista ja eri viranomaisten tarkemmista tehtävistä kyseisellä tehtäväalueella ei ole kovinkaan selkeä, eikä se perustu täsmälliseen ja tarkkarajaiseen lainsäädäntöön. Nykytilanne aiheuttaa riskin siitä, että tehtäväalueelle lisätään uusia viranomaisia pääasiassa laintulkinnalla ilman asiallisen toimivallan nimenomaiseen säätämiseen ja toimialajakoon liittyvää kokonaisvaltaista poliittista ja valtiosääntöoikeudellista harkintaa. On syytä korostaa, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen on lähtökohtaisesti vahva peruste esimerkiksi

<sup>3</sup> Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 184.

<sup>4</sup> Vahva ja välittävä Suomi, pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 183.

<sup>5</sup> HE-luonnos, s. 18 ja 42.

<sup>6</sup> Vrt. esim. poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §, jossa poliisin yhdeksi nimenomaiseksi tehtäväksi on säädetty kansallisen turvallisuuden suojaaminen.

<sup>7</sup> HE 202/2017 vp, s. 12 - 14.

<sup>8</sup> HE 202/2017 vp, s. 13.



rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä poiketa unionin oikeuden määräyksistä, jolloin myös asiallinen toimivalta toimia kyseisellä tehtäväalueella tulisi harkita tarkkaan ja laajempi kokonaisuus huomioiden.<sup>9</sup> Lisäksi vaarana on, että ministeriöiden/viranomaisten tehtäväalueiden ja vastuiden rajat laajenevat ja hämärtyvät, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi viranomaistoiminnan tehokkuuteen ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

Yhteenvetona voidaan todeta, että sisäministeriön näkemyksen mukaan edellä mainitut näkökohdat ovat periaatteellisesti merkittäviä ja olisi tärkeää, että niitä selvitetään hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

**Toiseksi**, kuten HE-luonnoksessakin viitataan, rahanpesun selvittelykeskus käsittelee henkilötietoja pääasiassa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:n, poliisin henkilötietolain (616/2019) ja rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) nojalla, mutta jos tiedot luovutetaan työ- ja elinkeinoministeriölle, henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaksi muuttuisi yleinen tietosuojalaki (1050/2018). Tämä on seurausta siitä, että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaa on kansallisen turvallisuuden osalta rajattu lain 1 §:ssä lueteltuihin viranomaisiin, eikä luettelo sisällä työ- ja elinkeinoministeriötä, vaikka muilta osin työ- ja elinkeinoministeriön henkilötietojen käsittely tässä tapauksessa näyttäisi vastaavan lain yleistä tarkoitusta. HE-luonnoksessa käytännössä todetaan tilanne, mutta ei arvioida oikeuskehysten muuttumisen varsinaisia vaikutuksia.<sup>10</sup> Sisäministeriön käsityksen mukaan lähtökohtana tulisi olla se, että jos käsiteltävien tietojen tietosisältö on täsmälleen sama ja oikeudellisesti merkityksellinen käsittelytarkoituskina (kansallisen turvallisuuden suojaaminen) pysyy samana, myös oikeuskehys pysyisi samana riippumatta tietoja käsittelevästä viranomaisesta. Sisäministeriö pitää perusteltuna, että oikeuskehysten keskeiset erot ja muuttumisen potentiaaliset vaikutukset tunnistettaisiin ja yksilöitäisiin hallituksen esityksessä.

**Kolmanneksi** ja osin edelliseen liittyvänä erityisenä kysymyksenä on tarkasteltava rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen toteutumista suhteessa asianosaisjulkisuuteen. Kyse on siitä, että rekisteröidyn suoraa tarkastusoikeutta on rajoitettu merkittävästi ja varauksetta rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa. Käytännössä rekisteröidyllä ei ole pääsyä itseään koskeviin rahanpesurekisterin tietoihin.

Jos rahanpesurekisterin tietoja luovutetaan HE-luonnoksessa ehdotetulla tavalla työ- ja elinkeinoministeriölle yritystietolain mukaisia tehtäviä varten, samat rekisteröidyn tarkastusoikeuden ulkopuolelle rajatut tiedot voisivat päätyä rekisteröidylle lähinnä kahdella tavalla. Ensinnäkin rekisteröity voisi pyytää tietoja työ- ja elinkeinoministeriöltä julkisuuslain lähtökohtaisesti laajan asianosaisjulkisuuden nojalla, ja toiseksi asianosainen voisi valittaa työ- ja elinkeinoministeriön yritystietolain mukaisesta päätöksestä hallintotuomioistuimeen yritystietolain 9 §:n nojalla, jolloin sovellettavaksi tulisi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 §:n mukainen asianosaisen tiedonsaantioikeus. HE-luonnoksessa käsitellään ensimmäistä vaihtoehtoa, mutta mahdollisen asianosaisen tiedonsaantioikeuteen muutoksenhaun (hallintoprosessin) aikana ei oteta kantaa.<sup>11</sup> Käytännössä HE-luonnoksessa katsotaan, että tietojen asianosaisjulkisuutta voitaisiin ilmeisesti kategorisesti rajoittaa julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittaman erittäin tärkeän yleisen edun perusteella, mikä tarkoittaisi tässä tapauksessa kansallisen turvallisuuden suojaamista. Lisäksi HE-luonnoksessa viitataan säännöksiin, joiden nojalla tietopyyntö tulisi siirtää asiakirjan laatineen viranomaisen eli tässä tapauksessa rahanpesun selvittelykeskuksen ratkaistavaksi.

Sisäministeriö ei ole vakuuttunut siitä, että mainittua julkisuuslain poikkeusta olisi mahdollista soveltaa niin kategorisesti asianosaisen tiedonsaannin rajoittamiseen kuin HE-luonnos antaa ymmärtää. Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 6 momentin rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen on luonteeltaan pääsääntö, ehdoton ja nimenomaisesti rahanpesurekisterin tietoja koskeva. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentti on taas luonteeltaan yleinen poikkeussääntö. Sisäministeriön arvion mukaan on tulkinnanvaraista, ovatko mainitut säännökset keskenään vertailukelpoisia konkreettisesti lainsoveltamistilanteessa, koska julkisuuslain säännös antaa lainsoveltajalle yhtäältä enemmän harkintavaltaa, mutta toisaalta poikkeussääntönä sitä olisi tulkittava ennemminkin supistavasti kuin laveasti.

<sup>9</sup> Ks. myös HE-luonnos, s. 50, jossa käsitellään perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 4/2028 vp) ja tarvetta tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti.

<sup>10</sup> HE-luonnos, s. 26 - 29.

<sup>11</sup> HE-luonnos, s. 43 - 44.



Lisäksi sisäministeriö pitää aiheellisena, että hallituksen esityksessä käsiteltäisiin myös mahdollisen muutoksenhaun (hallintoprosessin) vaikutuksia asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen toteutumiseen.<sup>12</sup> Oleellista on esimerkiksi hallintotuomioistuimen toimivalta ratkaista asiakirja-/tietopyyntö itsenäisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuintuomissa annetun lain 18 §:n perusteella (asiaa ei siirrettäisi asiakirjan laatineen viranomaisen käsiteltäväksi) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuintuomissa annetun lain 9 §:n 3 momentista ilmenevä tuomioistuimen harkintavalta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan poikkeuksen soveltamisessa.<sup>13</sup> Esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus syrjäyttää sanotun asianosaisen tiedonsaantia rajoittavan poikkeuksen hallintoprosessin aikana.

Yhteenvedon voidaan todeta, että HE-luonnoksen säännösehdotusten ja perustelujen perusteella ei voida sisäministeriön näkemyksen mukaan luotettavasti poissulkea sitä mahdollisuutta, että rekisteröidyn tarkastusoikeuden ulkopuolella olevia tietoja päätyisi asianosaiselle (rekisteröidylle) sen jälkeen, kun rahanpesun selvittelykeskus on luovuttanut tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle.

**Neljänneksi** sisäministeriö katsoo, että tietojen luovuttamiseen liittyvää harkintavaltaa ja tietoihin mahdollisesti liittyvien erityisten rajoitusten ja ehtojen merkitystä olisi tarpeen pyrkiä selkeyttämään. Kyse on esimerkiksi siitä, kuka viime kädessä päättää, mitä konkreettisia tietoja rahanpesun selvittelykeskus luovuttaa työ- ja elinkeinoministeriölle kussakin yksittäistapauksessa ja mitä oikeudellista merkitystä on tietoihin mahdollisesti liittyvillä erityisillä rajoituksilla ja ehdoilla.

HE-luonnoksessa esimerkiksi todetaan, että "[r]ahanpesun selvittelykeskus ei luovuttaisi suoraan tietoa sille ilmoitetuista epäilyttävistä liiketoimista, vaan sen olisi harkittava tapauskohtaisesti tiedonluovutusten välttämättömyyttä käsillä olevan lupahakemuksen kannalta".<sup>14</sup> HE-luonnoksen säännösehdotuksen sanamuodon (yritysostolaki 8 b §) perusteella tietojen luovuttamisen kohteena on lähtökohtaisesti kaikki rahanpesurekisterin tiedot silloin kuin laissa tarkoitettu välttämättömyys-edellytys täytyisi. Lisäksi esimerkiksi valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa "Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi" (ns. Virvotieto-hanke) selvityksen tehneet oikeustieteilijät ovat esittäneet, että "[v]iranomaisen lakiin perustuva tiedonsaantioikeus muodostaa toiselle viranomaiselle tiedonantovelvollisuuden".<sup>15</sup> Sisäministeriön käsityksen mukaan mainitut näkökohdat ovat omiaan rajoittamaan tiedon luovuttajan harkintavaltaa, ja säännösehdotuksen sanamuodon mukaan tulkituna kaikki lakisääteisen tehtävän kannalta välttämättömät rahanpesurekisterin tiedot tulisi luovuttaa ilman mahdollisten muiden tekijöiden huomioimista. Tämä tarkoittaisi, ettei luovutettaviin tietoihin voida välttämättä soveltaa esimerkiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 5 momentin mukaisia kieltäytymisperusteita.

HE-luonnoksen säännösehdotuksen (yritysostolaki 8 b §) sanamuodon perusteella rahanpesurekisterin tiedot olisi luovutettava työ- ja elinkeinoministeriölle "salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä". HE-luonnoksen perusteluissa ei oteta kantaa, mitä kyseisillä "muilla rajoituksilla" tarkoitetaan ja miten ne vaikuttavat tietojen luovuttamiseen käytännössä.<sup>16</sup> Kansainvälisen tapaoikeuden ja poliisin henkilötietolain 20 §:n perusteella rahanpesun selvittelykeskus on velvollinen noudattamaan esimerkiksi niitä rajoituksia, jotka tiedot poliisille (ml. rahanpesun selvittelykeskus) luovuttanut ulkomaalainen viranomais on asettanut. Jos tiedot olisivat työ- ja elinkeinoministeriön yritysostolain mukaisten tehtävien kannalta välttämättömiä, sisäministeriön käsityksen mukaan on epäselvää, syrjäyttäisikö HE-luonnoksen uusi säännös edellä viitatuilla normit ja tulisi tiedot luovuttaa ulkomaalaisen viranomaisen nimenomaisesta kiellosta huolimatta.

<sup>12</sup> Esimerkiksi HE-luonnoksessa esitettyä käsitystä "[t]yö- ja elinkeinoministeriö ei siis voi itse luovuttaa kolmansille osapuolille salassa pidettäviä tietoja, jotka se on saanut rahanpesurekisteristä" voitaneen pitää muutoksenhakuprosessin osalta jopa virheellisenä (HE-luonnos, s. 44).

<sup>13</sup> Ks. lähtökohtaiset erot säännösten sanamuodoissa: Julkisuuslain 11.2 §:n poikkeus on sanamuodoltaan ehdoton ("asianosaisella, hänen edustajallaan tai avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettuja oikeutta"), kun taas oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuintuomissa annetun lain 9.3 § antaa enemmän harkintavaltaa ("hallintotuomioistuin voi jättää antamatta [-julkisuuslain 11.2 §:n] 1 tai 6 kohdassa mainitun salassa pidettäväksi määrätyn tiedon, jos - - eikä - -").

<sup>14</sup> HE-luonnos, s. 24.

<sup>15</sup> Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:39, s. 41.

<sup>16</sup> HE-luonnos, s. 43 - 44.



Yhteenvetona sisäministeriö katsoo, että oikeustila on edellä mainituilta osin epäselvä, eikä HE-luonnos selkeytä tilannetta. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa oikeustilaa pyrittäisiin selkeyttämään.<sup>17</sup>

## 2.3 Rahapesurekisterin tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille

HE-luonnoksessa ehdotetaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) muuttamista siten, että rahanpesun selvittelykeskus voisi luovuttaa rahanpesurekisterin tietoja:

- Finanssivalvonnalle, jos tiedot olisivat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi; ja
- Euroopan keskuspankille sen toimiessa YVM-asetuksen<sup>18</sup> mukaisesti pankkivalvojana, jos tiedot olisivat kyseisessä tehtävässä välttämättömiä.<sup>19</sup>

Toisin kuin edellä kyseessä olisi nimenomaisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonluovutus<sup>20</sup>oikeus, joka perustuisi rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ään ja johon voitaisiin soveltaa saman säännöksen 5 momentin rajoituksia ja ehtoja sekä kieltäytymisperusteista.<sup>20</sup>

Sisäministeriö pitää ehdotusta tarpeellisena ja kannattaa sen tavoitteita. Toteutuksen osalta jatkovalmistelussa tulisi sisäministeriön näkemyksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota edellä lausuttuun koskien tietosuojan oikeuskehyksen mahdollista muuttumista sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen toteutumisesta suhteessa hallintoasian ja -prosessin asianosaisjulkisuuteen. Tällaisia vaikutuksia ei ole arvioitu HE-luonnoksessa.<sup>21</sup>

## 2.4 Eräitä yksittäisiä huomioita HE-luonnoksesta

HE-luonnoksessa käsitellään seikkaperäisesti rahanpesun selvittelykeskuksen tarpeita käsitellä **arkaluonteisia eli erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja**.<sup>22</sup> Sisäministeriö pitää nykytilan ja muutosehdotusten perusteluja näiltä osin vakuuttavina. HE-luonnoksessa ehdotetaan lisäksi oikeutta luovuttaa rahanpesunrekisterin tietoja työ- ja elinkeinoministeriölle, Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille HE-luonnoksesta ilmenevien tehtävien hoitamiseksi. HE-luonnoksen perustelut keskittyvät kuitenkin tarkastelemaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä vain silloin, kun tiedot ovat rahanpesun selvittelykeskuksen hallussa. Sisäministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä tarkentaa, onko rahanpesurekisterin arkaluonteisia tietoja tarkoitus luovuttaa työ- ja elinkeinoministeriölle, Finanssivalvonnalle tai Euroopan keskuspankille ja jos on, miten arkaluonteisiin tietoihin liittyvät tietosuoja- ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot tulee huomioiduksi myös tiedon luovutuksessa ja sen jälkeisessä käsittelyssä.

Lisäksi sisäministeriö esittää harkittavaksi seuraavia kielellisiä tarkistuksia:

- HE-luonnoksen 3. lakiehdotuksen (uusi 8 b §) sanamuodossa puhutaan ”keskusrikospoliisin rahanpesurekisteristä”. Vaikka rahanpesun selvittelykeskus toimii keskusrikospoliisissa ja keskusrikospoliisi edelleen Poliisihallituksen alaisuudessa, on rahanpesurekisteri säädetty suoraan lailla nimenomaan rahanpesun selvittelykeskuksen rekisterinpitoon (laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 3.1 §). Näin ollen sisäministeriön käsityksen mukaan mainitun lain oikeampi sanamuoto olisi ”rahampesun selvittelykeskuksen rahanpesurekisteri”.

<sup>17</sup> Ks. esim. suositus 3, Oma-aloitteinen tietojen antaminen rikosten torjumiseksi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:39, s. 199.

<sup>18</sup> Neuvoston asetusta (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille.

<sup>19</sup> HE-luonnos, s. 18 ja 41 - 42.

<sup>20</sup> HE-luonnos, s. 41.

<sup>21</sup> Esim. HE-luonnos, s. 26 - 32, jossa käsitellään muita tietosuojavaikutuksia.

<sup>22</sup> HE-luonnos, s. 30 - 31, 50 ja 54 - 55.



- HE-luonnoksen vaikutusarvioinneissa käytetään lyhennettä ”PTR-yhteistyö”.<sup>23</sup> Sisäministeriön näkemyksen mukaan termin voisi kirjoittaa auki virallisemmassa muodossa ja lyhenteen voisi tarvittaessa mainita suluissa, esimerkiksi muodossa ”poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistyö (PTR-yhteistyö)”.
- HE-luonnoksessa käytetään useissa kohdissa ilmaisuja, joiden mukaan kansallisen turvallisuuden suojaaminen on osoitettu poliisin hallinnosta annetun lain nojalla suojelupoliisin tehtäväksi.<sup>24</sup> Ilmaisut viittaavat käytännössä poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momenttiin, jonka sanamuoto ei täysin vastaa HE-luonnoksessa käytettyjä ilmaisuja. Sisäministeriön käsityksen mukaan HE-luonnoksessa käytetyt ilmaisut ovat omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksiä suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden suoraan lakiin perustuvista tehtävistä siten, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen mielletään yksinomaan suojelupoliisin tehtäväksi. Toisin sanoen vaikka suojelupoliisi on keskeinen kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaava viranomainen, koskee poliisilain 1 luvun 1 §:n poliisin tehtävämäärittely sanamuodon mukaan tulkittuna koko poliisia myös kansallisen turvallisuuden suojaamisen osalta, eikä edellä mainittuja säännöksiä ole yhdessäkään perusteltua tulkita niin, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen olisi yksinomaan suojelupoliisin tehtävä. Kansallisen turvallisuuden viranomaiskenttää on kuvattu esimerkiksi siviilitiedustelulainsäädäntöön johtaneessa hallituksen esityksessä.<sup>25</sup> Sisäministeriön pitää tarpeellisena, että HE-luonnoksessa käytettyjä ilmaisuja tarkistettaisiin siten, että ne vastaisivat paremmin poliisilain 1 luvun 1 §:n ja poliisin hallinnosta annetun lain 10 § 1 momentin sanamuotoja.<sup>26</sup>

## 2.5 Työryhmän työskentelyn ulkopuolelle rajautuneet asiat

Työryhmämuistiossa on kuvattu lyhyesti erilaisia asioita, jotka rajautuivat työryhmän varsinaisen käsittelyn ulkopuolelle ja joita ei ole sisällytetty HE-luonnokseen.<sup>27</sup> Yleisesti sisäministeriö pitää tärkeänä, että kyseiset asiat tulevat huomioiduksi tulevissa hankkeissa. Rahapelitoiminnan näkökulmasta esimerkiksi tilinomistajietoihin liittyviä muutostarpeita on syytä jatkoselvittää.

Lisäksi työryhmämuistion ulkopuolelle kokonaan jääneiden asioiden osalta sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Rahapelitoiminnan osalta on havaittu tarve selkeyttää Veikkaus Oy:n asiamiehiä koskevia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain säännöksiä. Asiakokonaisuutta on käsitelty aiemmassa valtiovarainministeriön lainsäädäntöhankkeessa vuonna 2021, mutta muutosehdotuksia ei tuolloin sisällytetty esitysluonnokseen, vaan asiakokonaisuus jätettiin selvitettäväksi tuleviin hankkeisiin. Poliisihallitus on tämän jälkeen toimittanut valtiovarainministeriölle kirjeen 30.9.2022, jossa se tuo esille muutostarpeita.

Sisäministeriö haluaa tässä yhteydessä tuoda esille myös hallitusohjelmaan sisältyvän rahapelijärjestelmän uudistamisen, jolla tulee olemaan vaikutuksia sisäministeriön toimialan lainsäädännön lisäksi muun muassa rahanpesulakiin. Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapelitoimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio.

Sisäministeriössä valmistellaan parhaillaan rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan lainsäädäntöhankkeen asettamista. Hanke on tarkoitus valmistella laaja-alaisesti eri toimialojen asiantuntijoita

<sup>23</sup> HE-luonnos, s. 21.

<sup>24</sup> HE-luonnos, s. 18, 47, 48 ja 49.

<sup>25</sup> HE 202/2017 vp, s. 12 - 14.

<sup>26</sup> Näin on osin tehtykin. Ks. esim. HE-luonnos, s. 57.

<sup>27</sup> Ks. työryhmämuistion pääluku 1.5.



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

osallistaen. Sisäministeriö pitää hankkeen valmistelun kannalta keskeisenä kiinteää yhteistyötä valtiovarainministeriön kanssa.

Osastopäällikkö  
Ylijohtaja

Tomi Vuori

Poliisiylitarkastaja

Sami Nevalainen

Liitteet

-

Jakelu

Valtiovarainministeriö, kirjaamo

Tiedoksi

Sisäministeriö, poliisiosasto  
Sisäministeriö, Hannele Taavila  
Sisäministeriö, Katriina Laitinen  
Sisäministeriö, Stefan Gerkman  
Valtiovarainministeriö, Mia Pietarinen  
Valtiovarainministeriö, Elise Luovula



**VN/13472/2022-SM-47**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: