

Asia: 13472/2022

Lausuntopyyntö työryhmämuistiosta tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: VN/13472/2022

Työryhmämuistio tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa työryhmämuistiosta (OM 2023:2), joka koskee tiedonvaihdon parantamista kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä.

Työryhmä on käsitellyt muistiossaan erilaisia tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä, mutta kaikkia ehdotuksia ei otettu tässä yhteydessä konkreettisten lainsäädäntötoimien kohteeksi.

Tietosuojan vaikutusten arvioinnista lainvalmistelun yhteydessä

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2.3 on käsitelty vaikutuksia tietosuojaan ja viitattu erityisesti tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdassa tarkoitettuun lainvalmistelun yhteydessä tehtävään tietosuojan vaikutusten arviointiin. Lainvalmistelun vaikutustenarviointiohje (VN 2022:66) ja siinä viitattu aineisto ei kovin yhtenäisesti käsittele niitä kysymyksiä, joista vaikutustenarvioinnin lainsäädännön valmistelussa tulisi koostua. Tämä vaikutusten arviointi lainvalmistelussa tulisi pitää erillään konkreettisen sovellustason käsittelyn arvioinnista, joka suositellaan tehtäväksi käsittelyjärjestelmän teknisen toteutuksen yhteydessä ennen käyttöön-ottoa (ks. 35.1 ja 7 kohdan vaikutusten arviointi). Rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 20 §:ssä on vastaavat säännökset tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista.

Tietosuojaan vaikutusten arviointi voidaan jakaa oikeudellisiin vaatimuksiin, jotka tulisi sääntelyssä täyttyä tai joista poikkeamista pidetään oikeasuhtaisena demokraattisessa yhteiskunnassa (ns. makrotason näkökulma). Toinen vaikutusten arvioinnin näkökulma eli ns. mikrotason näkökulma liittyy rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia vaarantavien vaikutusten tunnistamiseen ja niiden lieventämiseen tai poistamiseen. Oikeudelliset vaatimukset voidaan johtaa tietosuoja-asetuksen 5.1 artiklan tietosuojaperiaatteista ja tiivistetysti ne ovat: 1) käsittelyperusteita (henkilöllinen laajuus), 2) käsittelyn rajoituksia (käyttötarkoituksidonnaisuus, tiedollinen laajuus, ajallinen kesto ja sisällöllinen täsmällisyys), 3) rekisteröidyn oikeuksista sekä 4) käsittelyn turvallisuutta koskevat vaatimukset. Vastaavat oikeudelliset vaatimukset ilmenevät myös rikosasioiden tietosuojalain 4, 5, 6, 7, 31 ja 32 §:stä ja 4. luvusta. Kansallisen henkilötietojen suojan perusoikeuden tulkinta johtaa siihen, että rikosasioiden tietosuojalain puolella edellytetään edelleen yksityiskohtaista sääntelyä niin lakitasoisuuden, täsmällisyyden kuin kattavuuden osalta (ks. PeVL 26/2018 vp, s.3).

Tässä tapauksessa on hyvä tunnistaa ja erotella tietosuoja-asetuksen alaan kuuluva käsittely rikosasioiden tietosuojalain alaan kuuluvasta käsittelystä ja milloin sääntelyn kohteesta on jo EU-tason tai kansallista erityislainsäädäntöä. Lähtökohtaisesti rikosvastuun toteuttamisen osalta rekisteröidyllä epäiltynä ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa itseensä kohdistuneen rikoksesta selvittelemiseen, minkä takia rikosvastuun toteuttaminen edellyttää useimmiten toimivaltaiselta viranomaiselta oma-aloitteista ja jopa salaista henkilötietojen hankintaa ja käsittelyä. Kansallisen turvallisuuden tarkoituksissa tapahtuva käsittely on kansallisesti lisätty rikosasioiden tietosuojalakiin, joten näiltä osin sääntelyn taustalle ei ole kaikilta osin osoitettavissa EU-sääntelyä. Lisäksi on otettava huomioon se, että poliisin henkilötietojen käsittelystä on myös säädetty erityisesti laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019) ja rahanpesun ja terrorismin torjunnan osalta rahanpesun selvittelykeskuksesta annetussa laissa (445/2017) sekä suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksista poliisilain 5 a luvussa (581/2019).

Muutosehdotuskohtaisia huomioita

Edunsaajatietojen täydentäminen ilmoitusvelvollisten ja verottajan toimesta (1. ja 4. lakiehdotus)

Ensimmäinen ja neljäs lakiehdotus liittyvät kaupparekisterissä ylläpidettyjen edunsaajatietojen puutteisiin tai epä johdonmukaisuuksiin ja siihen miltä osin tiedot ovat puutteelliset ja epä johdonmukaisia. Perustelujen mukaan rekisteriviranomainen tekee tällaisen valvontailmoituksen saatuaan merkinnän rekisteriin sen jälkeen, kun yhtiötä tai yhteisöä on kehoitettu täydentämään ilmoituksen ja edunsaajan tiedot poikkeavat toisistaan eli Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) pyytää kyseessä olevaa yhtiötä tai yhteisöä täydentämään tietoja.

Vaikutusten arvioinnin kannalta on hyvä täsmentää käsittelykontekstia, jotta voitaisiin tunnistaa käsittelyyn liittyvät oikeudet ja vapaudet sekä niihin kohdistuvat vaikutukset ajassa eteenpäin. Kun henkilö tunnistetaan näiden ilmoittajien toimesta edunsaajaksi, mitkä ovat välittömiä tai välillisiä vaikutuksia hänen oikeusasemaansa (lievimmistä ankarimpaan vaikutukseen tehostetusta tuntemisvelvollisuudesta varojen jäädytykseen).

Näiltä osin kyse on PRH:n ylläpitämään kaupparekisteriin tallennettujen edunsaajatietojen puutteista tai epä johdonmukaisuuksista, joista ilmoitusvelvolliset, toimivaltaiset viranomaiset ja asianajajayhdistykset havaitsevat ja olisivat velvollisia ilmoittamaan PRH:lle rekisterinpitäjänä. Kyse on tietosuoja-asetuksen alaan kuuluvasta käsittelystä, kun tiedot merkitään yleisesti käytössä olevaan tietopalvelutyypin rekisteriin eli kaupparekisteriin. Esityksen tarkoituksena on parantaa edunsaajatietojen täsmällisyyttä, mitä sellaisenaan voidaan pitää TSA 5.1 d) alakohdan vaatimusten suuntaisena. Muutosehdotus viittaa perusteluiden osalta edunsaajatietojen

täydentämiseen tai korjaamiseen. Säännöksen sanamuoto ”miltä osin tiedot ovat puutteellisia tai epä johdonmukaisia” jättää avoimeksi, miten täydennys tai korjaus olisi tehtävä kaupparekisteriin. Riittääkö tieto esimerkiksi siitä, että rekisteröity edunsaaja ei ole to-siasiallinen edunsaaja ja tuleeko ilmoitusvelvollisen tai verottajan ilmoittaa näkemyksensä to-siasiallisesta edunsaajasta ja merkitäänkö ilmoitettu henkilö kuulemisen jälkeen tosiasialliseksi edunsaajaksi.

Kun henkilötietoja kerätään muualta kuin henkilöltä itseltään on tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaan rekisteröityä informoituva ja informointi on tehtävä 14.3 c) alakohdan mukaan viimeistään silloin, kun henkilötietoja on tarkoitus luovuttaa toiselle vastaanottajalle. Asetuksen 14 artiklan 5 kohdan poikkeusperusteista voisi soveltua parhaiten c) alakohta, joilta osin tulisi vahvistaa asianmukaiset suojatoimenpiteet. Edunsaajatietojen puutteet ja varsininkin korjatut edunsaajatiedot ovat todennäköisesti hankittu tai saatu tutkittaessa ilmoitusvelvollisten toimesta epäilyttäviä liiketoimia. Tällöin edunsaajatiedot voivat kuulua epäilyttäviä liiketoimia kattavan salassapitovelvollisuuden piiriin RAP-lain (444/2017) 4 luvun 4 §:n perusteella. Vaikka kaupparekisterilain perusteella edunsaajatiedot eivät ole julkisia, eivät ne ole myöskään salassa pidettäviä eikä siten 14.5 d) alakohdan poikkeusperuste tule kyseeseen.

Verohallinnon osalta ehdotetaan oma-aloitteista ja pyynnöstä tapahtuvaa tietojen luovuttamista edunsaajista. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen on jo sisäänkirjoitettu ehdotukseen. Kun kyse on verotusta varten hankituista tiedoista, on tietosuoja-asetusta sovellettaessa arvioitava, onko tällainen myöhempi käsittely yhteensopivaa käyttötarkoituksen (verotus ja verovalvonta) kannalta asetuksen 6 artiklan 4 kohdan perusteella. Jos katsotaan, ettei myöhempi käsittely (rahanpesun torjunta) ole yhteensopivaan verotustarkoitusten kanssa, on siitä säädettävä kuten nyt ehdotetaan. Oma-aloitteisen tietojen luovutuksen edellytysten tulisi olla riittävän täsmällisiä, jotta oma-aloitteisesta tietojen luovutuksesta ei muodostuisi asetuksen 5.1 c) alakohdan (”tietojen minimointi”) vastaista käytäntöä. Ehdotuksen mukaan edunsaajasta luovutetaan tietoja, joilla saattaa olla merkitystä tosiasiallisia edunsaajia koskevien rekisteritietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi. Tämä jättää auki sen mitä tietoja tulee luovuttaa oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentamiseksi ja miten edunsaajatietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmentaminen tehdään ja missä määrin hyväksytään tiedollista epävarmuutta kaupparekisterissä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että rekisterinpitäjän siis PRH:n näkökulmasta esityksessä pyritään täydentämään puutteellisia henkilötietoja edunsaajista. Tässä mielessä tavoite tukee yhä tietosuoja vaatimusta (5.1 d) alakohdan henkilötietojen täsmällisyysvaatimusta ainakin niiltä osin, ettei henkilöitä perusteetta merkittäisi edunsaajaksi. Sen sijaan rekisteröidyn informointia (14) ei esityksessä ole tarkemmin käsitelty kuten ei myöskään tietosuojallisia oikeuksia (15 ja 16) koskevia vaatimuksia ja niiden poikkeuksia. Myös perinteinen salassapitosäännös tulisi myös ottaa huomioon, kun asetetaan ilmoitusvelvollisuus tiedoille, jotka ovat mahdollisesti rahanpesusalaisia tai käyttötarkoitukselta rahanpesuun sidottuja.

Rahanpesurekisteriä koskevat muutosesitykset (2. lakiehdotus)

1. Kuva, etninen alkuperä ja poliittinen mielipide sekä uskonnollinen vakaumus

Näiltä osin on kyse rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä on säädetty erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä kattaen muun muassa kuvan silloin kuin sitä käytetään biometrisinä tunnisteenä sekä etnisen alkuperän ja poliittisen vakaumuksen. Lain 11 §:n 2 momentin mukaan tällaisia tietoja

saadaan käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa, se on välttämätöntä käsittelyn tarkoitusten kannalta ja jos rekisteröidyn oikeuksien turvaaminen edellyttämät turvatoimet on toteutettu.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2018 vp – HE 242/2019 vp) on painottanut poliisin henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilö-tietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittely voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisympäristönsä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40). EU-oikeudellinen vaatimus liittyy lisäksi rikosasian tietosuojalain 20 §:ssä tarkoitettujen käsittelystä aiheutuvien vaikutusten ja riskien tunnistamiseen. Tällaisessa tapauksessa nimenomaan kiellettyinä riskeinä voidaan pitää lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettua syrjintään johtavaa profilointia.

Lakitasoisen sääntelyn muodollinen vaatimus täyttyisi tällä esityksellä, minkä lisäksi tulisi säätää suojaustoimista, jotka esitöiden mukaan voisivat olla esimerkiksi mahdollisuus kerätä näitä tietoja ainoastaan kyseistä luonnollista henkilöä koskevien muiden tietojen keräämisen yhteydessä, kerättyjen tietojen riittävä suojaaminen, tiukempien sääntöjen soveltaminen toimivaltaisen viranomaisen henkilöstöön tietojen käyttöön saamisen osalta ja tällaisia tietoja koskevan siirron kieltäminen. Kun poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus eivät ole kovin helposti ja varmasti tunnistettavissa, joudutaan siitä tekemään johdonmukaisia päätöksiä esitettyjen mielipiteiden tai käyttäytymisen taikka muun seikan perusteella ja myös kirjaamaan nämä perustelut. Rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 3 momentissa kielletään profilointi, joka johtaa syrjintään erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen perusteella.

2. Tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle

Rahanpesurekisteristä ehdotetaan luovutussäännöstä Finanssivalvonnalle, jota Finanssivalvonta saisi rahanpesurekisteristä tietoja luottolaitosten rahanpesusäännösten valvomiseksi. Kyse näyttäisi olevan rahanpesuilmoitusvelvollisten toimista tai laiminlyönneistä ja pääasiassa yrityksiä ja yhteisöjä koskevista tiedoista. Kun Finanssivalvonta käyttää nimenomaan rangaistuksellista toimivaltaa määräämällä velvoitteiden noudattamisen laiminlyönneistä seuraamusmaksuja ja kun sillä on hallintoviranomaisena selvitysvelvollisuus mahdollisista laiminlyönneistä, voidaan ehdotusta pitää hyvinkin perusteltuna.

3. Rahanpesurekisterin tietojen poisto aika

Rahanpesurekisterin tietojen poistoaikaan ja erityisesti kymmenen vuoden poistoajan laskemiseen esitetään muutosta siten, ettei poistoaikaa lasketa merkinnän tekemisestä rahanpesurekisteriin vaan selvittelykokonaisuuden avaamisesta. Kun selvittelykokonaisuuden avaaminen näyttäisi perustuvan rahanpesun selvittelykeskuksen tarkempien selvitysten käynnistymiseen, voi poistoajan laskeminen, toteuttaminen sekä valvonta muodostua vaikeaksi tai se ei ala ollenkaan, jos ilmoituksia ei ehditä avaamaan tarkoittamalla tavalla esiselvityksen laatimista. Näiltä osin ehdotus ei näyttäisi johtavan tavoiteltuun lopputulokseen myöskään rekisterinpitäjän näkökulmasta eli poistosäännösten noudattamisen yksinkertaistamiseen.

TEM:lle tiedonsaantioikeus rahanpesurekisteristä (3. lakiehdotus)

Työ- ja elinkeinoministeriölle ehdotetaan tiedonsaantioikeutta rahanpesurekisteriin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Ehdotusta perustellaan kansallisella turvallisuudella, kun valtioneuvosto voi evätä vahvistuksen yritysostolta, mikäli vahvistamatta jättämistä voidaan pitää välttämättömänä erittäin tärkeän kansallisen edun perusteella. Vaikka on kyse yrityksistä ja niitä koskevista rahanpesuepäilyistä, on ilmeistä, ettei tällaista tiedonsaantia voida rajoittaa vain oikeushenkilöihin vaan se tulisi koskemaan myös luonnollisia henkilöitä, jotka toimivat yrityksen edustajina tai edunsaajina. Kun henkilöhaun perusteella voidaan saada rahanpesurekisteristä tietoja henkilöistä, joita epäillään rahanpesusta tai terrorismi rahoittamisesta tulisi tällainen henkilöllinen päätöksentekoperuste ilmetä selkeämmin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetusta laista tai sitä koskevasta oikeuskäytännöstä. Lisäksi on ilmeistä, että rahanpesurekisteristä saatuja henkilötietoja koskee edelleenkin RAP-lain 4 luvun 4 §:n tai julkisuuslain 24 §:n 3 tai 4 kohtien salassapito, jolloin tällaista päätösperustetta ei voida ilmaista, mikä voi estää reilun oikeudenkäynnin toteutumisen valtioneuvoston päätöksestä valitettaessa ja vaarantaa syyttömysolettaman.

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeudet (4., 5., 6., 7., 8. ja 9. lakiehdotus)

Tiedustelulainsäädännön yhteydessä suojelupoliisin tehtäviä muutettiin siten, ettei se ole enää esitutkintaviranomainen eikä esitutkintaviranomaisen tiedonsaantioikeudet enää koske suojelupoliisia. Ehdotuksen mukaan tiedustelulakien säätämisen yhteydessä ei ollut mahdollista huomioida kaikkia niitä erityissäännöksiä, joissa säädetään tietojen luovutuksista poliisille, min-kä johdosta oikeus luovuttaa tietoja tähän tarkoitukseen on jäänyt puutteelliseksi. Suojelupoliisin tiedonsaantisäännöksiä on esimerkiksi poliisin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 52 § ja poliisilain 4 §:n 2 momenttia ja erityisesti siviilitiedustelua koskeva poliisi-lain 5 a luvun 50 §:ssä. Kun nyt ehdotetut tiedonsaantisäännökset sijoittuvat kutakin viranomaista koskevaan lakiin, on kokonaiskuvan saaminen suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksista haastavaa, mikä ilmenee myös vaikeutena hahmottaa niiden keskinäistä suhdetta.

Ehdotuksessa käsitellyt suojelupoliisia koskevat tiedonsaantisäännökset kohdistuvat viranomaisiin (rahanpesun selvittelykeskus, Verohallinto, Finanssivalvonta, Harmaan talouden selvitysyksikkö). Ehdotus perustuu poliisilain 4 luvun 2 §:ssä tulkinnassa omaksuttuun linjaan, joka mukaan salassapito väistyy, jollei säännöksessä kielletä tietojen luovuttamista poliisille, mikä voi myös ilmetä siten, ettei poliisia mainita tiedonsaantiin oikeutettujen viranomaisten joukossa.

Ehdotukset on muotoiltu siten, ettei suojelupoliisia koske usein tällaisissa tiedonsaantisäännöksissä käytetty välttämättömyys edellytys. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan on viitattu muistion sivuilla 57-58. Vaikka tunnus-tetaan valtioiden laaja harkintamarginaali erityisesti kansallisen turvallisuuden kysymyksissä, tulisi kansallisesta lainsäädännöstä olla jollain tarkkuudella yksilöitävissä ne tapahtumat ja tilanteet, jotka muodostavat uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Ehdotuksissa on useimmiten käytetty yksilöintinä ”Suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten ennaltaehkäisy ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen”. Muotoilu ei yksilöi esimerkiksi henkilökuntaa, joka voisi olla kohteena eikä rajaa pois suorakäyttöyhteyksiä tai massaluovuttamista. Sanamuoto Suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten estäminen ei myöskään selvästi avaa sitä, mitä nämä rikokset olisivat tällaisessa sääntelykontekstissa eli rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Annina Hautala

Ylitarkastaja

Heikki Partanen

Partanen Heikki
Tietosuojavaltuutetun toimisto