



## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi on jo aiemmin ollut oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavana. Tuosta valtiovarainministeriön 2.11.2023 tarkastettavaksi toimittamasta esitysluonnoksesta on laadittu 17.11.2023 päivätty oikeuskanslerin muistio (dnro OKV/1899/23/2023).

Valtiovarainministeriö on 10.1.2024 toimittanut oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavaksi uuden esitysluonnoksen hallituksen esityksestä, johon on jatkovalmistelussa tehty muutoksia muun ohella oikeuskanslerin edellä mainitussa muistiossa esitettyjen huomioiden johdosta. Ministeriön ilmoituksen mukaan edellinen esitysluonnos on ennakkotarkastuksen jälkeen lähetetty vielä tiedusteluvalvontavaltuutetulle lausunnon antamista varten. Myös häneltä saatu lausunto on toimitettu tänne. Jatkovalmistelussa tehdyt korjaukset on tehty jäljitettävien muutosmerkinnöin uuteen esitysluonnokseen. Lisäksi tehdyistä korjauksista on koostettu erillinen 10.1.2024 päivätty ministeriön valmistelijan laatima muistio, joka on myös toimitettu tänne. Ministeriön valmistelijan muistiossa on esitetty esitysluonnokseen jatkovalmistelussa tehdyt korjaukset oikeuskanslerin muistiossa esitettyjen huomioiden mukaisesti jäsenneltyinä ja uuden esitysluonnoksen asianomaisille sivuille kohdennettuina. Ministeriön ilmoituksen mukaan jatkovalmistelussa tehtyjen korjausten jälkeen muuttuneet lakiehdotukset on käytetty laintarkastuksessa.

Tässä pyydytyssä uudessa ennakkotarkastuksessa on keskitytty edellä mainittuihin esitysluonnoksen muutoskohtiin. Lainvalmisteluohjeiden ja oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännön mukaan hallituksen esitykseen kuuluva lakiehdotus sisältää

hallituksen esitystä valmistelleen ministeriön ja esityksen antamisesta viime kädessä vastaavan valtioneuvoston yleisistunnon näkemyksen ja kannan eduskunnalle lainsäädäntötoimia varten annettavan uuden lainsäädäntöehdotuksen säädösvalinnoista ja niiden sisällöstä. Niihin voidaan oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksentekoa koskevassa laillisuusvalvonnassa puuttua lähinnä silloin, kun säädösehdotus tai sen yksittäinen säännös antaa aiheen oikeudelliseen tarkasteluun perusoikeudelliselta ja muutoin perustuslailliselta kannalta tai siltä kannalta, onko ehdotettava uusi lainsäädäntö kaikilta osin Suomen oikeusjärjestyksen mukaista ja sopusoinnussa muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

Näin ollen tässä ennakkotarkastuksessa on oikeuskanslerin harjoittaman ennakkollisen säädösvalvonnan roolin mukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että esittelevässä ministeriössä hallituksen esityksen muotoon laaditut lakiehdotukset perusteluineen täyttävät ne muodolliset ja sisällölliset perusvaatimukset, jotka hallituksen esityksille on hallitusten esitysten laadintaa koskevissa yleisissä ohjeissa ja asiaan liittyvissä vaikutusten arviointia koskevissa erityisissä ohjeissa annettu. Erityisesti on tarkasteltu, antaako ehdotus tai sen perustelut aiheen oikeudelliseen tarkasteluun ja oikeudellisiin huomioihin perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisen, Euroopan unionin oikeuden huomioon ottamisen ja sen sisältämän kansallisen liikkumavaran selvittämisen sekä Suomen oikeusjärjestyksen kokonaisuuden, samoin kuin hallituksen esityksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta.

Pyydytyssä uudessa ennakkotarkastuksessa on tehty tähän muistioon kootut huomiot jatkovalmistelussa huomioon otettavaksi.

## Keskeiset huomiot

- 1 Uudessa esitysluonnoksessa hallituksen esityksen 2. lakiehdotukseen on sisällytetty uusi muutosehdotus, joka on perusteltua nostaa hallituksen esityksen kansilehdellä selostettuun esityksen pääasialliseen sisältöön ja esityksen luvussa 4 tarkasteltuihin esityksen keskeisiin ehdotuksiin ja jonka vaikutukset on lisäksi perusteltua arvioida esityksessä muiden ehdotusten tapaan

Uudessa esitysluonnoksessa ehdotetaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momenttia muutettavaksi myös sen 1. virkkeen osalta. Virke täsmennettäisiin muotoon: "Rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, sekä Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta". (Ehdotettu lisäys alleviivattu tässä)

Uusi muutosehdotus on sinällään linjassa sen kanssa, että uudessa esitysluonnoksessa hallituksen esityksen useiden muidenkin lakiehdotusten tiedonsaantia ja/tai tiedonluovutusta koskevia keskeisiä pykäläehtouksia on tarkistettu lisäämällä niihin jatkovalmistelussa kvalifioiva maininta: ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta”.

Uusi muutosehdotus on asiallisesti merkittävä. Muutosehdotus tarkoittaa talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 43/2018 vp) palautuvan aiemman lainsäädäntöratkaisun uudelleenarviointia Euroopan unionin tuomioistuimen uudesta oikeuskäytännöstä hallituksen esityksessä nyt tehdyn oikeudellisen arvion perusteella. Samalla muutosehdotuksen tarkoittama tiedonluovutusperusteen kvalifiointi väistämättä rajaa nykyiseen verrattuna sitä, mihin rahanpesurekisterin tietoja saadaan käyttää ja luovuttaa. Muutosehdotus muodostuu siten välittömästi merkitykselliseksi hallituksen esityksen (s. 1, 6 ja 22) julki lausuttujen tavoitteiden kannalta. Hallituksen esityksen mukaan sen yhtenä tarkoituksena on edistää sitä, että suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot.

Uutta muutosehdotusta ei ole tuotu esiin hallituksen esityksen kansilehdellä selostettaessa esityksen pääasiallista sisältöä ja esityksen luvussa 4 tarkasteltaessa esityksen keskeisiä ehdouksia eikä sen vaikutuksia ole arvioitu esityksessä muiden ehdousten tapaan.

Eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi uusi muutosehdotus on perusteltua nostaa hallituksen esityksen kansilehdellä selostettuun esityksen pääasialliseen sisältöön ja esityksen luvussa 4 tarkasteltuihin esityksen keskeisiin ehdouksiin ja sen vaikutukset on lisäksi perusteltua arvioida esityksessä muiden ehdousten tapaan.

- 2 Edellä mainitun uuden muutosehdotuksen osalta on hallituksen esitykseen perusteltua kirjata näkyviin, onko pohdittu siinä tarkoitettun tiedonluovutusperusteen kytkemistä välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin ja millä perusteella on lopulta päädytty nyt ehdouettuun muotoiluun, jossa kumpaakaan kriteeriä ei ole nimenomaisesti mainittu

Uuden muutosehdotuksen perustelut rahanpesun selvittämiskeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 69) jäävät huomattavan niukoiksi. Muutosehdotuksen perustelut hajautuvatkin asiallisesti hallituksen esityksen eri osiin (erityisesti s. 36 - 36, 43 - 46 ja 97 - 98). Kun niihin ei edes viitata säännöskohtaisissa perusteluissa, uuden muutosehdotuksen perustelujen ymmärrettävyys kärsii jossain määrin.

Uuden muutosehdotuksen osalta ei käy ilmi, onko valmistelussa pohdittu siinä tarkoitetun tiedonluovutusperusteen kytkemistä välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin ja millä perusteella on lopulta päädytty ehdotettuun muotoiluun, jossa kumpaakaan kriteeriä ei ole nimenomaisesti mainittu.

Uuden muutosehdotuksen osalta onkin perusteltua kirjata hallituksen esitykseen näkyviin, onko pohdittu siinä tarkoitetun tiedonluovutusperusteen kytkemistä välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin ja millä perusteella on lopulta päädytty nyt ehdotettuun muotoiluun, jossa kumpaakaan kriteeriä ei ole nimenomaisesti mainittu.

- 3 Hallituksen esitys on perusteltua tarkistaa vielä kauttaaltaan niin, että eri lakiehdotusten keskeisiin pykäläehdotuksiin tehty lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” otetaan johdonmukaisesti huomioon läpi koko hallituksen esityksen

Hallituksen esityksessä on lukuisia kohtia, joissa sen sisältämien eri lakiehdotusten keskeiset pykäläehdotukset esitetään edelleen sellaisessa muodossa, jossa niihin nyttemmin jatkovalmistelussa tehtyä lisäystä ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” ei ole otettu huomioon. Näin tehdään esimerkiksi esityksen luvussa 4 tarkasteltaessa esityksen keskeisiä ehdotuksia. Sama puute toistuu kuitenkin useissa muissakin esityksen osissa.

Hallituksen esitys onkin perusteltua tarkistaa vielä kauttaaltaan niin, että eri lakiehdotusten keskeisiin pykäläehdotuksiin tehty lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” otetaan johdonmukaisesti huomioon läpi koko hallituksen esityksen.

- 4 Lisäksi olisi hyvä, jos hallituksen esityksessä voitaisiin vielä selventää sitä tosiasiaa, että siihen on tehty olennaisia muutoksia lausuntokierroksen jälkeen oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa ja tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta

Hallituksen esityksen luvussa 6 Lausuntopalaute (s. 56) todetaan nyt: ”Lausuntokierroksen jälkeen oikeuskanslerin ennakkotarkastuksesta annetun muistion johdosta hallituksen esitysluonnos lähetettiin Tiedusteluvalvontavaltuutetulle lausunnolle 21.11.2023. Esitystä täsmennettiin ja täydennettiin Tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa tehtyjen huomioiden mukaisesti.”

Kun hallituksen esitykseen on oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa ja tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta tehty sen asiasisältöön olennaisesti vaikuttaneita muutoksia, olisi hyvä, jos hallituksen esityksessä voitaisiin muutamalla virkkeellä kuvata oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen ja tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon johdosta tehdyt merkittävimmät sisältömuutokset.

## Johtopäätös

Pidän perusteltuna hallituksen esitykseen (s. 100) otettua lausumaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta.

Sikäli kuin edellä tässä muistiossa esitetyt huomiot 1 - 3 tulevat jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon otetuksi, ei ole oikeudellista estettä tuoda hallituksen esitystä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi sen eduskunnalle antamista varten.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti