



## 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 kahdesti oikeuskanslerin ennakolta tarkastettavana. Valtiovarainministeriön 2.11.2023 tarkastettavaksi toimittamasta esitysluonnoksesta on laadittu 17.11.2023 päivätty oikeuskanslerin muistio (dnro OKV/1899/23/2023). Valtiovarainministeriön jatkovalmistelun jälkeen 10.1.2024 tarkastettavaksi toimittamasta esitysluonnoksesta on laadittu 17.1.2024 päivätty oikeuskanslerin muistio (dnro OKV/1899/23/2023). Viimeksi mainitussa muistiossani totesin, että sikäli kuin siinä erikseen yksilöidyt huomiot tulevat jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon otetuksi, ei ole oikeudellista estettä tuoda hallituksen esitystä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi sen eduskunnalle antamista varten.

Valtiovarainministeriön esittelijän otettua maaliskuussa 2024 yhteyttä oikeuskanslerinvirastoon tietooni on oikeuskanslerinviraston esittelijän välityksellä saatettu, ettei valtiovarainministeriö ollut saanut sisäministeriöltä esittelylupaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamiseksi tänne 10.1.2024 tarkastettavaksi toimitetussa esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla. Olen oikeuskanslerinviraston esittelijän välityksellä antanut 21.3.2024 valtiovarainministeriölle menettelyllistä ohjausta toimimiseen tilanteessa, jossa ministeriö ei ole saanut toimivaltaiselta toiselta ministeriöltä valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:ssä tarkoitettua esittelylupaa.

Valtiovarainministeriö on 17.4.2024 pyytänyt uutta ennakkotarkastusta ilmoittaen samalla ministeriöiden löytäneen asiassa kompromissin ja valtiovarainministeriön saaneen sisäministeriöltä esittelyluvan uudelle esitysluonnokselle. Valtiovarainministeriö on 17.4., 18.4.

ja 22.4.2024 toimittanut tänne uusia luonnosversioita hallituksen esityksestä. Käsillä oleva hallituksen esityksen kolmas ennakkotarkastus on tehty tänne 22.4.2024 toimitetun valtiovarainministeriön lopulliseksi ilmoittaman luonnosversion perusteella.

Oikeuskanslerin ennakkollinen tarkastus tehdään hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa. Tarkastuksessa keskitytään kysymyksiin, jotka ovat olennaisia arvioitaessa, täyttääkö esitys eduskunnalle antamisen oikeudelliset ja muodolliset edellytykset.

## Lyhyesti esitysluonnoksesta ja kompromissin sisällöstä

Hallituksen esityksen uudessa luonnosversiossa on tuotu esiin sellaista Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöä (ennen kaikkea [EUT:n suuren jaoston tuomio 6.10.2020 yhdistetyissä asioissa C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym.](#)), joka ei ole ollut esillä aiemmin ennakoita tarkastettavanani olleissa tämän hallituksen esityksen luonnosversioissa.

Ministeriöiden kesken ei kuitenkaan näyttäisi olevan yksimielisyyttä siitä, mitä johtopäätöksiä esitysluonnoksessa esille tuoduista EUT:n tuomioista, jotka kaikki koskevat muiden direktiivien kuin rahanpesudirektiivien tulkintaa, olisi tehtävä esitysluonnoksen sisältämien niiden lakiehdotusten suhteen, jotka koskevat viime kädessä EU:n rahanpesudirektiivien sääntelemän rahanpesurekisterin tietojen käyttöä muussa kuin niiden alkuperäisessä keräämis- ja käyttötarkoituksessa. Esitysluonnoksessa (s. 100) lausutaan julki, että siinä (toisin kuin 10.1.2024 tarkastettavaksi toimitetussa esitysluonnoksessa) ei ole pystytty tekemään 17.11.2023 päivätyssä oikeuskanslerin muistiossa edellyttämäni perusteltua johtopäätöstä sen suhteen, pysyvätkö hallituksen esityksessä tehdyt lakiehdotukset asianomaisten rahanpesudirektiivien salliman kansallisen liikkumavaran rajoissa. Julki lausuttuna syynä tähän on esitysluonnokseen kirjattu, että johtopäätöksestä on ministeriöiden välillä erilaisia tulkintoja. Samalla (s. 100) on lausuttu julki, ettei esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi uudelleen arvioida aiempaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä koskevaa lainsäädäntöratkaisua, koska sen arviointi tulee ajankohtaiseksi rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksessa, joka alkaa heti hyväksymistään vielä odottavan EU:n rahanpesuasetuksen voimaantulon jälkeen.

Osana ministeriöiden välistä kompromissia hallituksen esityksestä on poistettu sen 2. lakiehdotukseen sisältynyt ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamisesta. Samalla hallituksen esityksen perusteluihin on tehty lukuisia muutoksia, lisäyksiä ja poistoja, jotka perustuvat sellaiselle näkemykselle, jonka mukaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäinen virke jo nykyisessäkin muodossaan täyttäisi viimeistään nyt suoritettavan ”perustelujen täydentämisen” tai ”perustelujen selkiyttämisen” jälkeen Euroopan unionin oikeuden asettamat

vaatimukset ja että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu keskusrikospoliisiin sijoitetun rahanpesun selvittelykeskuksen ja suojelupoliisin välillä noudatettu esitysluonnoksessa tarkemmin täsmentämättä jäävä nykytuotoinen tietojenvaihto saisi jatkua muuttumattomana.

Kerrottu johtaisi konkreettisesti siihen, että 3. lakiehdotuksen mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi vastaisuudessa oikeus ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain 3 §:n 1 momentissa säädettyjen viranomaistehtäviensä hoitamiseksi saada rahanpesurekisteristä yritysoston seurantaa ja vahvistamista varten ”*välttämättömät tiedot, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta*”. Sen sijaan suojelupoliisille saman rahanpesurekisterin tiedot voisivat edelleen siirtyä rahanpesun selvittelykeskuksesta ilman välttämättömyyskriteeriä ja kansallisen turvallisuuden suojaamista tiedonluovutusperusteena kvalifioimatta eli edellyttämättä, että kysymys olisi oltava kansallisen turvallisuuden suojaamisesta ”*sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta*”. Näin siis, jos rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti edelleen sallittaisiin, että ”*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*”. EU:n rahanpesudirektiivien sääntelemän rahanpesurekisterin tietoja luovutettaisiin siis Suomessa eri tahoille kansallisen turvallisuuden suojaamisen käyttötarkoitukseen erilaisin säädännäisin kriteerein riippuen tietojen saajana olevasta viranomaisesta ja asiayhteydestä.

## Keskeiset huomiot

### 1. Esitysluonnos sisältää ristiriitaista oikeudellista arviointia

Valtiovarainministeriön 10.1.2024 tarkastettavaksi toimittaman esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa ehdotettiin muun ohella, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäinen virke muutettaisiin 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*”. (Tuolloin ehdotettu lisäys alleviivattu tässä) Lisäksi mainitussa esitysluonnoksessa (s. 98) tehtiin selväsanainen johtopäätös, että esityksen 2. ja 3. lakiehdotuksessa on käytetty kansallista liikkumavaraa EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti.

Osana jatkovalmistelussa tehtyä kompromissia hallituksen esityksestä on poistettu sen 2. lakiehdotukseen sisältynyt ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamisesta. Tätä muutosehdotuksen poistamista on esitysluonnoksessa perusteltu edellä selostetuilla julki lausutuilla perusteilla – eli sillä, että ministeriöiden välillä on erilaisia tulkintoja siitä, pysyvätkö hallituksen esityksessä tehdyt lakiehdotukset asianomaisten rahanpesudirektiivien salliman kansallisen liikkumavaran rajoissa, ja ettei esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi uudelleen arvioida aiempaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä koskevaa lainsäädäntöratkaisua, koska sen arviointi tulee ajankohtaiseksi rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksessa, joka alkaa heti hyväksymistään vielä odottavan EU:n rahanpesuasetuksen voimaantulon jälkeen. Toisin sanoen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarvetta on esitysluonnoksessa arvioitu ja päädytty edellä mainituilla perusteilla siihen, että muutostarvetta ei tässä hallituksen esityksessä arvioida loppuun asti eikä myöskään sitä koskevaa muutosehdotusta tehdä.

Esitysluonnoksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta on merkille pantavaa, että samanaikaisesti esitysluonnoksessa (s. 102) tehdään edelleen selväsanainen johtopäätös, että esityksen 3. lakiehdotuksessa on käytetty kansallista liikkumavaraa EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 8 b §:n 1 momentin mukaan: *”Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus 3 §:n 1 momentissa säädettyjen viranomaistehtävien hoitamiseksi saada maksutta salassapitosäännösten estämättä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua rahanpesurekisteristä yritystoston seurantaa ja vahvistamista varten välttämättömät tiedot, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta.”* Sillä, että kansallisen turvallisuuden suojaamista tiedonsaantiperusteena kvalifioidaan, näyttää siis olevan merkitystä sen kannalta, voidaanko tehdä johtopäätös, että 3. lakiehdotuksessa on käytetty kansallista liikkumavaraa EUT:n oikeuskäytännön mukaisesti.

Esitysluonnoksessa ei nyt näyttäisi arvioidun johdonmukaisesti samoilla perusteilla rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarvetta ja 3. lakiehdotuksen tarkempaa muotoilua siitä huolimatta, että niissä kummassakin on yhtä lailla kysymys viime kädessä EU:n rahanpesudirektiivien sääntelemän rahanpesurekisterin tietojen käytöstä ja luovuttamisesta samaan käyttötarkoitukseen ja ilmeisesti myös samojen EUT:n tuomioiden tulkinnasta. Ensiksi mainitun osalta johtopäätös on esitysluonnoksessa ollut, että muutostarvetta ei arvioida loppuun asti eikä myöskään muutosehdotusta tehdä, vaan mainitun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäinen virke jää nykyiseen muotoonsa, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamista tiedonluovutusperusteena ei ole kvalifioitu. Sen sijaan jälkimmäisen

osalta johtopäätös on ollut, että kansallista turvallisuutta tiedonsaantiperusteena on kvalifioitava. Erilaisen sääntelyn mainituissa tiedonsaanti- ja tiedonluovutustilanteissa mahdollisesti hyväksyttäväksi tekeviä perusteluja ei ole esitysluonnoksessa kerrottu selkeästi.

Valtiovarainministeriön on esittelevänä ministeriönä perusteltua olla oikeudellisessa arvioinnissaan johdonmukainen läpi koko hallituksen esityksen.

Valtiovarainministeriön itsensä harkittavaksi jää, miten se mainitusta johdonmukaisuudesta viime kädessä huolehtii: esimerkiksi (A) toteamalla hallituksen esityksen perusteluissa selväsanaisesti, että (1) se on yksilöimillään unionioikeudellisilla ja mahdollisilla muillakin perusteilla päätenyt oikeudellisessa arvioinnissaan siihen, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä olisi muutettava esityksen perusteluissa tarkemmin yksilöidyllä tavalla, mutta se ei ole saanut sisäministeriöltä esittelylupaa kyseistä virkettä koskevalle muutosehdotukselleen, ja että (2) valtiovarainministeriö on valinnut olla saattamatta mainittua ministeriöiden välistä erimielisyyttä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti ja on sen vuoksi jättänyt sisällyttämättä hallituksen esityksen 2. lakiehdotukseen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä koskevan muutosehdotuksen, tai (B) jollakin muulla tavalla.

2. Sen julki lausumista, että ministeriöiden välinen erimielisyys rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarpeesta ei rajoitu vain EU:n rahanpesudirektiivien jättämän kansallisen liikkumavaran laajuuteen, ei tule vältellä hallituksen esityksessä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin viittaamalla

Esitysluonnoksessa on lausuttu julki, ettei esityksessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi uudelleen arvioida aiempaa rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä koskevaa lainsäädäntöratkaisua, koska sen arviointi tulee ajankohtaiseksi rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksessa, joka alkaa heti hyväksymistään vielä odottavan EU:n rahanpesuasetuksen voimaantulon jälkeen. Samalla esitysluonnoksessa (s. 100) on täsmennetty rahanpesuasetuksen voimaantulon ja kansallisen soveltamisen alkamisen aikataulua seuraavasti:

”Rahanpesuasetus on tulossa voimaan arviolta kesällä 2024. Asetus tulee voimaan 20. päivänä siitä, kun on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä. Kansallisesti sovellettavaksi asetukseen tulee 36 kuukauden kuluttua siitä, kun se on julkaistu eli arviolta kesällä 2027. Voimaantulon ja soveltamisen alkamisen välillä on kolmen vuoden siirtymäaika, jota ennen sovelletaan aikaisempaa sääntelyä.”

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan näyttäisi arvioidun keskenään vertailukelpoisia lakien muutostarpeita ja lakiehdotuksia samalla tavalla.

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettuun lakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 8 b §:n 1 momentin mukaan oikeus saman lain 3 §:n 1 momentissa säädettyjen viranomaistehtäviensä hoitamiseksi saada rahanpesurekisteristä yritysoston seurantaa ja vahvistamista varten ”*välttämättömät tiedot, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta*”. Esitysluonnoksessa on 3. lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 74) todettu muun ohella:

”[...] Tietojen käsittely tulee olla myös välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta. Kun kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviin viranomaisten tiedollisiin toimivaltuuksiin sovellettava sääntely hajautuu useille eri toimialoille ja eri viranomaisille, on sääntelyn täsmällisyyteen ja johdonmukaisuuteen kiinnitettävä huomiota. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on tietojen saannin perusteena siten väljä, että sitä käytettäessä tietojen käsittelyn perusteena, edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvien käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuusvaatimuksen edellytykset täyttyvät. Tietojen saannin peruste on siksi perusteltua kytkeä kiinteästi yritysostolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen tarkoitukseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa sekä nimenomaisesti rajata tiedonsaanti vain yritysostolain 3 §:n 1 momentin mukaisiin kohteisiin.”

Tiedonsaantioikeus sisältäisi oikeuden saada välttämättömät tiedot maksutta RAP-lain 3 §:ssä tarkoitettusta rahanpesurekisteristä salassapitosäännösten estämättä. Momentissa huomioitaisiin perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset, jotka koskevat säännöksiä viranomaisen tiedonsaantioikeuksista salassapitosäännösten estämättä, mukaan lukien sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Ottaen huomioon sen, että luovutettaviin tietoihin voisi ainakin joissakin tilanteissa liittyä rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen mahdollisuus, tietojen voidaan katsoa rinnastuvan valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin. [...]”

Esitysluonnoksen 5. lakiehdotuksen mukaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja ”*suojelupoliisille sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta*”. Esitysluonnoksessa on 5. lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 80) todettu muun ohella:

”Koska kansallisen turvallisuuden suojaamisessa on kyse uudesta lainsäädännössä säädetyistä tehtävistä, ei se ole ennen tiedustelulakeja voinut olla tiedon luovuttamiseen oikeuttava peruste. Käytettäessä tietojen luovuttamisen perusteena kansallisen turvallisuuden suojaamista edellytetään sääntelyltä siten yksityiskohtaisuutta, että henkilötietojen suojaan liittyvät käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus täyttyvät. Poliisilain 5 a luvun 4 §:n mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että tiedonhankinnan kohteena on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tämän vuoksi on perusteltua, että suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedollisia toimivaltuuksia koskevat säännökset kytkettäisiin poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettuna kaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan silloin, kun tällainen kytkentä ei ilmene muusta asiayhteydestä. Poliisilain 5 a luvussa säädettyjen tiedollisten toimivaltuuksien osalta kytkennän voi katsoa ilmenevän asiayhteydestä ja poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä kytkentä on todettu myös nimenomaisesti.

Edellä selostetuilla tavoin mainittujen lakiehdotusten säännökohtaisissa perusteluissa on siis pidetty ”kansallisen turvallisuuden suojaamista” sellaisenaan liian väljänä tiedonsaanti- ja tiedonluovutusperusteeksi. Säännökohtaisissa perusteluissa onkin selväsanaisesti katsottu myös sääntelyn yksityiskohtaisuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten ja henkilötietojen suojaan liittyvien käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuusvaatimuksen edellyttävän, että ”kansallisen turvallisuuden suojaamista” tiedonsaanti- ja tiedonluovutusperusteena kvalifioidaan. Lisäksi suojelupoliisin tiedollisia toimivaltuuksia koskevan sääntelykokonaisuuden sisäisen johdonmukaisuuden kannalta on pidetty perusteltuna ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” kvalifiointia suojelupoliisisidonnaisten lakiehdotusten sisältämien tiedonsaanti- ja tiedonluovutusperusteiden osalta.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarvetta olisi arvioitava (vähimmilläänkin) samojen sääntelyn yksityiskohtaisuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten ja henkilötietojen suojaan liittyvien käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuusvaatimuksen sekä suojelupoliisin tiedollisia toimivaltuuksia koskevan sääntelykokonaisuuden sisäisen johdonmukaisuuden tarpeen kannalta kuin muitakin saman hallituksen esityksen sisältämiä lakiehdotuksia, jollei erilaiselle sääntelylle esitetä hyväksyttäviä perusteita.

Sen julki lausumista, että ministeriöiden välinen erimielisyys rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen muutostarpeesta ei koske vain EU:n rahanpesudirektiivien jättämän kansallisen liikkumavaran laajuutta, ei tule vältellä hallituksen esityksessä viittaamalla tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Tämän julki lausuminen hallituksen

esityksessä on nähdäkseen jopa välttämätöntä eduskunnan tiedonsaannin ja hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn kannalta.

### 3. Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä muuttamatta ei sitä koskevan aiemman lainsäädäntöratkaisun perusteluja voida "täydentää" jälkikäteen

Pidän oikeudellisesti kestävämmänä ajatusta, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä muuttamatta sen tai sitä koskevan aiemman lainsäädäntöratkaisun perusteluja voitaisiin jotenkin "täydentää" jälkikäteen nyt tarkoitetulla hallituksen esityksellä.

Lisäksi esitysluonnokseen tehtyjen muutosten, lisäysten ja poistojen jälkeen näyttäisi karkeasti yksinkertaistaen esimerkiksi siltä, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä lukuun ottamatta suojelupoliisin tiedonsaantioikeus muiden viranomaisten tai julkista tehtävää hoitavien hallussa olevista tiedoista ja vastaavasti muiden viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tiedonluovutusosoikeus suojelupoliisille kytkettäisiin – tiedusteluvalvontavaltuutetun 28.11.2023 päivättyä lausuntoa seuraten – poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettuun toimintaan käyttäen lakiin kirjattavaa nimenomaista vaatimusta "kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta". Sen sijaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen osalta vastaavan vaatimuksen kirjaaminen lakiin ei olisi tarpeen, kunhan käsillä olevassa hallituksen esityksessä mainitun 4 momentin perusteluja jälkikäteen "täydennettäisiin" tai "selkiytettäisiin" selittämällä, että myös tuon tiedonluovutuksen osalta olisi suojelupoliisin kannalta kysymys poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettuna kaltaisesta toiminnasta.

Samalla esitysluonnoksessa näyttäisi asiallisesti irtisanouduttavan – tiedusteluvalvontavaltuutetun 28.11.2023 päivätystä lausunnosta poiketen – poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa tiedustelumenetelmän käytön yleiseksi edellytykseksi siviilitiedustelussa asetetuista vaatimuksista, joiden mukaan tiedustelumenetelmän käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Esitysluonnoksessa muun ohella todetaan ilmeisesti pelkästään sen sisältämiin suojelupoliisidonnaisiin lakiehdotuksiin viitaten, että "lakiehdotuksissa määritteellä 'sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta' ei tiedonvaihdolle asetettaisi uutta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vakavuusvaatimusta, vaan kuvattaisiin kansallisen turvallisuuden käsitteen nykyistä tosiasiallista sisältöä viittaamalla nimenomaisesti poliisilain 5 a luvun 3 pykälässä ja sotilastiedustelusta annetun lain 4 pykälässä tarkoitettuna kaltaiseen toimintaan" (s. 27), että "kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan luonteen vuoksi kovin pitkälle menevien uhan konkreettisuutta koskevien vaatimusten asettaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska riittävän tilannekuvan puuttuminen



vakava uhan toteutumisesta muodostaa itsessään riskin, joka voi vakavasti uhata kansallista turvallisuutta” (s. 28) ja että ”tällaisen kansallisen turvallisuuden käsitteen yleisellä tasolla tapahtuvalla täsmentämisellä ei ole tarkoitus ottaa kuitenkaan kantaa siihen, miten konkreettinen uhan olisi kussakin tiedonvaihtotilanteessa oltava” (s. 65 ja 66 taite).

Sen sijaan ei-suojelupoliisisidonnaisen 3. lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 74) päinvastoin korostetaan, että ”tietojen saannin peruste on siksi perusteltua kytkeä kiinteästi yritystolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen tarkoitukseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa sekä nimenomaisesti rajata tiedonsaanti vain yritystolain 3 §:n 1 momentin mukaisiin kohteisiin” (alleviivaus tässä).

Hyvä lainvalmistelutapa edellyttää, että esitysluonnos ei voi edetä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi ilman, että siitä poistetaan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkettä tai sitä koskevan aiemman lainsäädäntöratkaisun ”perustelujen täydentäminen” ja ”perustelujen selkiyttäminen”.

## Yksittäisiä huomioita

4. Hallituksen esitykseen on edelleen tärkeää kirjata näkyviin, onko rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkkeen muutostarvetta pohdittaessa otettu huomioon myös vaatimus siinä tarkoitettun tiedonluovutusperusteen kytkemisestä välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin ja millä perusteella valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi päädyttävä jompaankumpaan kriteeriin tai muotoiluun, jossa kumpaakaan kriteeriä ei nimenomaisesti mainittaisi

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 74) on lisätty nimenomaan tekstikappale:

”Tiedonluovutusperustetta ei ole kytketty välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin, koska rahanpesun selvittelykeskus voi RAP-lain 5 §:n mukaisesti asettaa rajoituksia ja ehtoja 4 momentissa tarkoitettujen luovutettavien tietojen käytölle sekä kieltäytyä luovuttamasta tietoja muulle kuin esitutkintaviranomaiselle, jos asiassa on syytä epäillä rahanpesua tai terrorismin rahoittamista ja tietojen luovuttaminen voisi vaarantaa tutkinnan tavoitteet. Lisäksi on huomioitu, että tieto voidaan luovuttaa vain niillä perusteilla, joilla tieto on lain mukaan saatavissa. Ehdotettu muotoilu, jossa kumpaakaan kriteeriä ei ole nimenomaisesti mainittu on siten myös linjassa sen

kanssa, että tiedonsaanti voidaan kytkeä eri tavoin välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin riippuen siitä, miten tiedonsaanti on näihin kriteereihin kytketty kunkin viranomaisen tiedonsaantia koskevissa laeissa.”

Pidän tärkeänä, että hallituksen esitykseen edelleen kirjataan näkyviin, onko rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin ensimmäistä virkkeen muutostarvetta pohdittaessa otettu huomioon myös vaatimus siinä tarkoitetun tiedonluovutusperusteen kytkemisestä välttämättömyys- tai tarpeellisuuskriteeriin ja millä perusteella valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi päädyttävä jompaankumpaan kriteeriin tai muotoiluun, jossa kumpaakaan kriteeriä ei nimenomaisesti mainittaisi.

5. Hallituksen esitys on edelleen tärkeää tarkistaa kauttaaltaan niin, että sen lakiehdotusten keskeisiin pykäläehdotuksiin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tehtävä lisäys ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” otetaan johdonmukaisesti huomioon läpi koko hallituksen esityksen

Esitysluonnoksessa on edelleen useita kohtia, joissa hallituksen esityksen sisältämien eri lakiehdotusten keskeiset pykäläehdotukset esitetään edelleen sellaisessa muodossa, jossa niihin jo aiemmissa valmisteluvaiheissa tehtyä lisäystä ”(kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi) sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” ei ole otettu huomioon (esim. s. 25, 33, 78 ja 92).

Pidän tärkeänä, että hallituksen esitys on johdonmukainen myös tältä osin.

6. Hallituksen esityksessä on joitakin selvästi päivitystä edellyttäviä kohtia

Esitysluonnoksen tekstiä on päivitettävä ainakin siltä osin kuin kysymys on EU:n rahanpesusääntelyn kokonaisuudistuksen etenemisestä unionin päätöksentekokeleimissä (s. 51) sekä hallituksen esityksen HE 103/2023 vp käsittelyn etenemisestä (s. 84) peräti jo voimaan tulleeseen lainmuutokseen 190/2024. Viimeksi mainittu lainmuutos huomioon ottaen on myös päivitettävä 6. lakiehdotusta niin perustelujensa kuin lakiehdotuksen johtolauseen ja pykäläehdotuksenkin suhteen.