



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

Hallituksen esitys on ollut valtiovarainministeriön pyynnöstä ennakolta tarkastettavana ennen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Tarkastus on osa perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille säädettyä tehtävää valvoa valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta. Tarkastus on tehty 2.11.2023 toimitetun version perusteella. Tarkastuksessa on tehty tähän muistioon kootut havainnot otettavaksi huomioon jatkovalmistelussa.

Oikeuskanslerin ennakollinen tarkastus tehdään hallituksen esityksen valmistelun loppuvaiheessa. Tarkastuksessa keskitytään kysymyksiin, jotka ovat olennaisia arvioitaessa, täyttääkö esitys eduskunnalle antamisen oikeudelliset ja muodolliset edellytykset. Tarkastuksessa on tämän vuoksi arvioitu esitystä erityisesti valtiosääntöoikeudellisesta ja tähän liittyen perusoikeuksien näkökulmasta. Muita havaintoja esitetään vain siltä osin kuin niitä on tullut esiin valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun yhteydessä.

### 1. Rahoitustiedustelutiedon kertyminen rahanpesun selvittelykeskukselle ja rahanpesurekisteriin perustuu jo lähtökohtaisesti poikkeukselliseen kokonaisjärjestelyyn

Olen jo ns. rahoitustietodirektiivin ([EU 2019/1153](#)) kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä 25.3.2021 antamassani lausunnossa ([dnro OKV/412/21/2021](#)) todennut näkemykseni, että niillä kansainvälisillä sopimuksilla, rahanpesudirektiiveillä ja kansallisella lainsäädännöllä, joilla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun (ja nyttemmin myös terrorismin rahoittamiseen), on luotu jo lähtökohtaisesti poikkeuksellinen järjestely rahoitustiedustelutiedon

(*financial intelligence*) keräämiseen viranomaisten analysointia ja vain rajattua jatkokäyttöä varten. Tuon järjestelyn alkuperäisideaan kuuluu, että alun perin mahdollisesti hyvinkin vastahakoisille yksityisille tahoille on asetettu velvollisuus omat salassapitovelvollisuutensa ohittaen ilmoittaa omien asiakkaittensa epäilyttävistä liiketoimista viranomaiselle. Yksi tämän järjestelyn reunaehdoista on ollut, että siksi viranomaiseksi, jolle ilmoitukset epäilyttävistä liiketoimista on tehtävä, on asetettu muu kuin säännönmukainen rikosten selvittämisestä vastuussa oleva viranomainen. Tämä on johtanut erityisten rahanpesun selvittelykeskusten (*financial intelligence unit*) perustamiseen.

Epäilemättä järjestelyn alkuperäisideaan on niin ikään kuulunut, että mainittujen ilmoitusten perusteella selvittelykeskukselle kertynyttä tietoaineistoa siirtyy rikosten selvittämisestä vastaavalle viranomaiselle (ja mahdollisesti edelleen syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle) vasta, kun selvittelykeskus on tietoaineistoa analysoituaan ja sitä omilla tiedonhankintatoimillaan rikastettuaan päätenyt siihen, että asiassa on syytä epäillä rahanpesua. Näissä oloissa – ja varsinkin kun rahanpesun selvittelykeskuksetkin on käytännössä sijoitettu mitä erilaisimpien organisaatioiden osiksi (esim. Suomessa osaksi poliisiorganisaatiota, joka huolehtii myös rikosten selvittämisestä esitutkintaviranomaisen roolissaan) – ovat järjestelyn välttämättöminä reunaehtoina korostuneet ns. palomuurisäännöt, jotka rajoittavat mainituin poikkeuksellisin järjestelyin saadun tiedon käyttämistä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ja muun ohella tietojen luovuttamista toiselle viranomaiselle (muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen). Toisaalta on selvää, että nimenomaan eri valtioiden rahanpesun selvittelykeskusten keskinäistä yhteistyötä on sekä kansainvälisissä että unioni-instrumenteissa korostettu ja sitä pyritään unionin säädöksissä ja kansainvälisissä sääntelyinstrumenteissa edistämään.

Palomuurisäännöt ovat jossain määrin muuttuneet mainitusta alkuperäisestä ajatuksesta. Tärkein muutos on ollut se, että rahanpesun selvittelykeskuksen tietoaineistoa ja sen kertymismekanismeja on alettu eri instrumenteista ilmenevällä kansainvälisellä ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisellä yhteisymmärryksellä – jälkimmäinen ilmenee ns. neljännessä rahanpesudirektiivistä ([EU 2015/849](#)) – käyttää myös terrorismin rahoituksen estämiseen. Sille on epäilemättä ollut painavat ja hyväksyttävät perusteet.

Pantaessa kansallisesti täytäntöön ns. neljättä rahanpesudirektiiviä ([EU 2015/849](#)) katsottiin sen rajoittavan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ään otetun nimenomaisen säännöksen mukaisesti, että rahanpesurekisteriin talletettavia – muun ohella eri ilmoitusvelvollisten epäilyttävistä liiketoimista tekemien ilmoitusten ja rahanpesun selvittelykeskuksen omien tiedonhankintatoimenpiteitten perusteella kertyviä – tietoja saa käyttää ja luovuttaa salassapitosäännösten estämättä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshyöty on saatu tai saataisiin, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan

saattamiseksi. Lisäksi lain 4 §:ään otettiin alun perin säännös rahanpesun selvittelykeskuksen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla saamien tietojen käytöstä ja luovuttamisesta. Säännöksessä tarkoitettujen tietojen käyttö- ja luovutusoikeudet muutettiin kuitenkin jo lailla 407/2018 koskemaan kaikkia rahanpesurekisterissä olevia tietoja (ks. [HE 38/2018 vp](#), s. 25). Säännöksen sisältämän pääsäännön mukaan 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 rikoshiöty on saatu tai saataisiin, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. Edelleen lain 5 §:ään otetun säännöksen mukaisesti rahanpesun selvittelykeskus voi perustellusta pyynnöstä luovuttaa 4 §:n tietyissä momenteissa tarkoitettuja tietoja vieraan valtion rahanpesun selvittelykeskukselle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja sen rikoksen, jolla rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen kohteena oleva omaisuus tai rikoshiöty on saatu tai saataisiin, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi.

Edellä mainitussa lausunnossani arvioitavanani oli ns. rahoitustietodirektiivin [\(EU\) 2019/1153](#) kansalliseen täytäntöönpanoon liittynyt hallituksen esityksen luonnos. Verrattuna ns. neljänteen rahanpesudirektiiviin [\(EU\) 2015/849](#) (samoin kuin sitä muuttavaan ns. viidenteen rahanpesudirektiiviin [\(EU\) 2018/843](#)) rahoitustietodirektiivillä nimenomaisesti laajennettiin sitä, mille viranomaisille ja mihin tarkoitukseen rahanpesun selvittelykeskukselle kertyneet tiedot ovat luovutettavissa. Rahoitustietodirektiivi edellytti jäsenvaltion nimeävän niiden viranomaistensa joukosta, joilla on toimivalta rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa, tutkimisessa ja niihin liittyvissä syytetoimissa, toimivaltaiset viranomaiset, jotka voivat pyytää ja saada rahoitustietoja ja -analyysseja rahanpesun selvittelykeskuksilta. Rahoitustiedoilla tarkoitetaan mainitussa direktiivissä kaikenlaisia rahanpesun selvittelykeskusten jo hallussa olevia tietoja, kuten tietoja, jotka koskevat rahoitusvaroja, varainsiirtoja tai rahoitusalan liikesuhteita, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja tehokkaaksi torjumiseksi. Vakavilla rikoksilla puolestaan tarkoitetaan ns. Europol-asetuksen [\(EU\) 2016/794](#) liitteessä I lueteltuja rikollisuuden muotoja. Rahoitustietodirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ää muutettiin lopulta lailla 815/2022 siten, että rahanpesurekisterin tietoja saa käyttää ja luovuttaa myös Europol-asetuksen liitteen I mukaisten rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. (Rahoitustietodirektiivin asettamien nimeämisvelvoitteiden mukaisesti nimetyistä Suomen viranomaisista ks. [HE 163/2021 vp](#), s. 45)

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä katsotaan lisäksi, että ns. luottolaitosdirektiivin [2013/36/EU](#) muuttamista koskeva direktiivi [\(EU\) 2019/878](#) edellyttää sen laajentamista, mille viranomaisille ja mihin tarkoitukseen rahanpesun selvittelykeskukselle kertyneet tiedot ovat luovutettavissa. Direktiivillä [\(EU\) 2019/878](#) on muutettu muun ohella luottolaitosdirektiivin 117 artiklan 5 kohtaa. Muutoksen jälkeen mainitussa kohdassa todetaan muun ohella:

”Toimivaltaisten viranomaisten, rahanpesun selvittelykeskusten ja viranomaisten, jotka valvovat julkisesti, noudattavatko direktiivin (EU) 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 1 ja 2 alakohdassa tarkoitettut ilmoitusvelvolliset yksiköt kyseistä direktiiviä, on tehtävä tiivistä keskinäistä yhteistyötä toimivaltansa puitteissa ja annettava toisilleen tiedot, joita ne tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseen tämän direktiivin, asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin (EU) 2015/849 mukaisesti, edellyttäen, ettei tällainen yhteistyö ja tietojenvaihto haittaa sen jäsenvaltion, jossa toimivaltainen viranomainen, rahanpesun selvittelykeskus tai direktiivin (EU) 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 1 ja 2 alakohdassa lueteltujen ilmoitusvelvollisten yksiköiden julkisesta valvonnasta vastuussa oleva viranomainen sijaitsee, rikos- tai hallintolain mukaista meneillään olevaa selvitystä, tutkintaa tai menettelyä.” Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ää muutetaan siten, että rahanpesurekisterin tietoja saadaan luovuttaa myös Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille: ”Tietoja saadaan luovuttaa Finanssivalvonnalle, jos tiedot ovat välttämättömiä luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädettyjen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin arvioimista edellyttävien tehtävien suorittamiseksi. Vastaavia tässä momentissa tarkoitettuja välttämättömiä tietoja saadaan luovuttaa myös Euroopan keskuspankille sen hoitaessa luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetussa neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 tarkoitettuja tehtäviä.”

Kuten aikanaan rahoitustietodirektiivin [\(EU\) 2019/1153](#) kansallista täytäntöönpanoa koskeneesta hallituksen esityksestä, myös käsillä olevasta hallituksen esityksestä puuttuu näkökulma, joka ottaa huomioon edellä karkeasti hahmotellun normien ja toimintojen muodostaman nähdäkseni jo lähtökohtaisesti poikkeuksellisen kokonaisjärjestelyn, jolla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rahanpesuun ja nyttemmin myös terrorismin rahoittamiseen, ja tuon kokonaisjärjestelyn sisältämät, viime kädessä perusoikeuksista johtuvat reunaehdot. Tämä näkökulma on kuitenkin myös käsillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvien rahanpesurekisterin käyttöä koskevien lakiehdotusten arvioinnin kannalta hyvinkin relevantti.

## 2. Rahanpesurekisterin tietojen käyttö ja luovuttaminen asiaa koskevien Euroopan unionin direktiivien valossa: Onko rahanpesurekisterin tietoja sallittua käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksissa tai luovuttaa kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksiin?

Edellä selostetuvin tavoin rahanpesurekisterin tietojen käyttöä ja luovuttamista on (tähän asti) säännelty nimenomaan Euroopan unionin eri direktiivein. Tämä herättää väistämättä kysymyksen, onko rahanpesurekisterin tietoja Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta sallittua käyttää ja luovuttaa muihin kuin kyseisissä direktiiveissä nimenomaisesti sallittuihin tarkoituksiin.

Edellä viitatussa 25.3.2021 antamassani lausunnossani ([dnro OKV/412/21/2021](#)) arvioitavanani oli ns. rahoitustietodirektiivin ([EU](#) 2019/1153 kansalliseen täytäntöönpanoon liittynyt hallituksen esityksen luonnos. Tuohon hallituksen esitykseen sisältyi myös lakiehdotuksia, joilla täydennettiin aiempaa ns. viidennen rahanpesudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa ja/tai jotka perustuivat puhtaasti kansallisiin tarpeisiin. Esityksen keskiössä oli ehdotus Tullin ylläpitämästä uudesta ns. koostavasta sovelluksesta, jota käyttäen (alun perin ns. viidennen rahanpesudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä luodun) pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän eri osien tietosisällöt saatettiin keskitetyksi niiden käyttöön oikeutettujen tahojen saataville, sekä ehdotukset siitä, mille kaikille uusille viranomaisille annettiin ja missä tarkoituksessa pääsy mainitun valvontajärjestelmän tietosisältöön ja nimenomaan siis mainittua uutta sovellusta käyttäen. Totesin mainitussa lausunnossani muun ohella pitäväni selvänä, että esitysluonnoksessa ehdotettua rahoitustietodirektiivin velvoitteita pidemmälle menevää keskitettyjen mekanismien kansallista käyttöä on perusteltava erityisen seikkaperäisesti paitsi perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 48/2018 vp ja muun perustuslakivaliokunnan käytännön myös keskeisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Rahanpesurekisterin tietojen käyttöä ja luovuttamista on Suomessa jo kaksi kertaa laajennettu muihin kuin direktiiveissä nimenomaisesti sallittuihin tarkoituksiin. Ensimmäisen kerran tämä tapahtui ns. viidennen rahanpesudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä valiokuntavetoisesti ”ohi” tuolloin käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen ([HE 167/2018 vp](#)) sisältämien lakiehdotusten ja toisen kerran muutettaessa eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta annettua lakia (470/2019) ja valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettua lakia (469/2019) hallituksen esitykseen ([HE 222/2022 vp](#)) sisältyneiden nimenomaisten lakiehdotusten perusteella. Kummallakin kertaa kysymys oli rahanpesurekisterin tietojen käytön ja luovuttamisen laajentamisesta kansallisen turvallisuuden tarkoituksiin. Kummallakaan kerralla ei lainsäädäntöprosessin yhteydessä kuitenkaan nimenomaisesti arvioitu, oliko valiokunnan mietinnössään ehdottama tai hallituksen esityksessään ehdottama rahanpesurekisterin tietojen käytön ja luovuttamisen laajentaminen Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta sallittua.

Hallituksen esitystä [HE 167/2018 vp](#) käsitellyt talousvaliokunta ehdotti rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamista paitsi hallituksen esitykseen sisältyneessä lakiehdotuksessa tarkoitettujen 3 ja 5 §:n osalta myös lain 4 §:n osalta, joka koskee rahanpesun selvittelykeskuksen oikeutta saada, käyttää ja luovuttaa tietoa. Talousvaliokunta ([TaVM 43/2018 vp](#), s. 9) perusteli muutosehdotustaan seuraavasti: ”Koska suojelupoliisin olisi jatkossakin voitava saada tietoja rahanpesun selvittelykeskukselta ja suojelupoliisin

hallinnollista asemaa koskevien lakimuutosten vuoksi, lakiin tulisi ottaa säännös siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus luovuttaa tietoja suojelupoliisille poliisihallinnosta annetun lain 10 § mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan 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, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. Talousvaliokunta ehdottaa lain 4 §:ää täydennettäväksi niin, että tietoja voitaisiin luovuttaa myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, jolloin tiedonluovutusoikeus suojelupoliisille olisi nykyistä yksiselitteisempi.” Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettua lakia muutettiin lopulta lailla 576/2019 siten, että sen 4 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan ”[R]ahanpesurekisterin 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, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Todettakoon, että mainittu hallituksen esitys johti lisäksi muun ohella pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) säätämiseen.

Hallituksen esityksessä [HE 222/2022 vp](#) ehdotettiin muun ohella eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) muuttamista muun ohella sen 8 §:n osalta, joka koskee mainitussa laissa tarkoitetuissa tehtävissä toimivaltaiseksi viranomaiseksi säädetyn puolustusministeriön tiedonsaantioikeuksia, ja valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain (469/2019) muuttamista muun ohella sen 13 §:n osalta, joka koskee mainitussa laissa tarkoitetuissa tehtävissä toimivaltaisiksi viranomaisiksi säädettyjen puolustusministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön tiedonsaantioikeuksia. Hallituksen esityksessä oli kysymys muun muassa kansallisen turvallisuuden varmistamisen tai siihen kohdistuvan uhan nimenomaisesta huomioon ottamisesta mainituissa laeissa tarkoitettujen lupien myöntämisedellytyksissä. Hallituksen esityksessä ([HE 222/2022 vp](#), s. 32) näyttäisi tulkitun, että rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §, jossa edellä selostetuin tavoin siis jo sallittiin rahanpesurekisterin tietojen käyttö ja luovuttaminen myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, olisi jo sinällään sallinut tietojen luovuttamisen puolustusministeriölle sille eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) mukaan kuuluviin tehtäviin: ”Rahanpesurekisteristä voitaisiin siten luovuttaa tietoja myös puolustusministeriölle, kun lupamenettelyssä kartoitetaan sitä, uhkaako tietty hankinta kansallista turvallisuutta. Rahanpesurekisteristä voi käydä ilmi esimerkiksi se, onko ostajalla varaa hankkia kallis kiinteistö. Mikäli näin ei olisi, voisi herätä epäily bulvaanista ja taustavaikuttajien motiiveista.” Lausuntopalautetta koskevista hallituksen esityksen ([HE 222/2022 vp](#), s. 19 - 21) kommentteista on pääteltävissä, että esityksessä päädyttiin ehdottamaan tiedonsaantioikeuksia koskevan mainitun lain 8 §:n muuttamista rahanpesurekisteristä saatavia tietoja koskevalla nimenomaisella lisäyksellä, koska haluttiin varmistaa, että keskusrikospoliisilta voidaan saada

tietoja myös rahanpesurekisteristä. Sama koskee valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain (469/2019) 13 §:n vastaavan sisältöistä muuttamista. Puolustusvaliokunta ei mietinnössään enää enemmälti arvioinut ehdotuksia nimenomaan mainitulta kannalta ([PuVM 6/2022 vp](#), s. 8 - 9). Ensiksi mainitun lain 8 §:n 1 momentti muutettiin lopulta lailla 1098/2022 kuulumaan seuraavasti: ”Puolustusministeriöllä on oikeus kiinteistön hankinnan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen edellytysten selvittämiseksi sekä muiden tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi saada maksutta välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä Maanmittauslaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, keskusrikospoliisilta rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ssä tarkoitetusta rahanpesurekisteristä, Patentti- ja rekisterihallitukselta, Huoltovarmuuskeskukselta, Rajavartiolaitokselta, Puolustusvoimilta ja Verohallinnolta sekä lisäksi kunnalta tiedot kiinteistöä koskevista kaavoista ja maankäytön muista suunnitelmista.” Jälkimmäisen lain 13 §:ää muutettiin lailla 1099/2022 asiallisesti vastaavan sisältöisesti.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on jo useammassa tuomiossaan ottanut kantaa siihen, voidaanko eri direktiiveillä luoduilla tiedonhankinta- ja/tai keruujärjestelyillä kertyneitä tietoja käyttää muihinkin tarkoituksiin kuin kyseisissä direktiiveissä nimenomaisesti sallittuihin tarkoituksiin. Tällaisia ovat havaintojeni mukaan ainakin asiassa [C-817/19 Ligue des droits humains ASBL v. Conseil des ministres](#) 21.6.2022 annettu tuomio. Tässä asiassa EUT totesi tuomiolauselmassaan muun ohella, että siinä tarkoitetun ns. PNR-direktiivin ([EU](#)) [2016/681](#) 6 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan kyseisen direktiivin mukaisesti kerättyjen matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käsittely muihin kuin mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin.

Lisäksi EUT on sittemmin antanut ainakin kaksi tuomiota, joissa on ollut kysymys ns. sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin [2002/58/EY](#) tulkinnasta tehdyistä ennakkoratkaisupyynnöistä. Yhdistetyissä asioissa [C-793/19 ja C-794/19 Saksan liittotasavalta v. SpaceNet AG \(C-793/19\) ja Telekom Deutschland GmbH \(C-794/19\)](#) EUT totesi tuomiolauselmassaan muun ohella, että siinä tarkoitetun sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY, 15 artiklan 1 kohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansallisille lainsäädännöllisille toimenpiteille, joissa säädetään ennalta ehkäisevästi liikenne- ja paikkatietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja yleistä turvallisuutta koskevien vakavien uhkien ehkäisemiseksi. Samalla EUT kuitenkin totesi, että viestinnän tietosuojadirektiivi ei ole esteenä kansallisille lainsäädännöllisille toimenpiteille, joissa sallitaan kansallisen turvallisuuden takaamiseksi se, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat määrätään säilyttämään liikenne- ja paikkatiedot yleisesti ja erotuksetta tilanteissa, joissa asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen

turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, joka osoittautuu todelliseksi ja olemassa olevaksi tai ennakoitavissa olevaksi, ja joko tuomioistuin tai riippumaton hallinnollinen elin, jonka ratkaisu on sitova, voi kohdistaa päätökseen, jolla tällainen määräys annetaan, tehokasta valvontaa, jolla pyritään tarkastamaan, että kyseessä on jokin näistä tilanteista ja että niitä edellytyksiä ja takeita, joista on säädettävä, noudatetaan; mainittu määräys voidaan antaa ainoastaan ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään mutta jota voidaan jatkaa, jos kyseinen uhka on edelleen olemassa.

Edelleen EUT totesi asiassa [C-162/22](#) *A. G. v. Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra* 7.9.2023 antamansa tuomion tuomiolauselmassa, että siinä tarkoitetun sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY, 15 artiklan 1 kohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että sähköiseen viestintään liittyviä henkilötietoja, joita sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat ovat säilyttäneet kyseisen säännöksen nojalla annetun lainsäädännöllisen toimenpiteen mukaisesti ja jotka on tämän jälkeen annettu kyseisen toimenpiteen mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten käyttöön vakavan rikollisuuden torjumiseksi, voidaan käyttää tutkittaessa korruptiota muistuttavia virkavirheitä.

Sinällään hallituksen esityksessä tulevat eri yhteyksissä esiin myös edellä selostetut seikat ja näkökohdat. Hallituksen esityksessä (s. 77 - 78) tuodaan myös esiin, miten kansallinen turvallisuus on säilynyt Euroopan unionissa yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan näyttäisi pystyttävän tekemään varsinaista johtopäätöstä sen suhteen, ovatko siinä tehdyt ehdotukset (erityisesti 3. lakiehdotuksessa työ- ja elinkeinoministerille annettavaksi ehdotettu oikeus saada rahanpesurekisteristä yritystietojen seuranta ja vahvistamista varten välttämättömät tiedot) sallittuja Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta. Esimerkiksi hallituksen esityksen sivulla 90 tydytään lopulta vain formuloimaan ongelmakysymys: ”Edellä annettujen EUT:n tuomioiden perusteella tulee siten ensisijaisesti huomioida rahanpesudirektiivin mukainen liikkumavara, koska kansallinen lainsäädäntö perustuu asianomaisen direktiivin täytäntöönpanoon (sekä rahanpesulaki että rahanpesun selvittelykeskuksesta annettu laki). Kysymys on ensiksikin siitä, salliiiko rahanpesudirektiivi siinä tarkoitettujen tietojen käsittelyn hallinnolliseen lupaprosessiin ja toiseksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, joka on tässä varsinainen suojattava intressi, mutta ei varsinainen tietojen käyttötarkoitus.” Kysymykseen vastaaminen on ymmärrettävästi hankalaa, kun vastaus sisältää väistämättä arvion myös eduskunnan edellä selostetuista jo hyväksymistä lainmuutoksista, jotka ovat lisäksi jo tulleet voimaan. Pidän kuitenkin välttämättömänä, että hallituksen esityksessä tehdään perusteltu johtopäätös sen suhteen, pysyvätkö siinä tehdyt lakiehdotukset asianomaisten rahanpesudirektiivien salliman kansallisen liikkumavaran rajoissa.



3. Onko ”kansallisen turvallisuuden” ja ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” sisältö määritelty jo muualla niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa siihen voidaan tukeutua tiedonluovutusperusteena tai tiedonsaantiperusteena?

Edellä selostetuin tavoin kansallisen turvallisuuden suojaaminen on siis tullut rahanpesurekisterin osalta tiedonluovutusperusteeksi talousvaliokunnan mietinnössään tekemän ehdotuksen perusteella. Kuten edelläkin on jo selostettu, talousvaliokunta ([TaVM 43/2018 vp](#), s. 9) perusteli muutosehdotustaan seuraavasti: ”Koska suojelupoliisin olisi jatkossakin voitava saada tietoja rahanpesun selvittelykeskukselta ja suojelupoliisin hallinnollista asemaa koskevien lakimuutosten vuoksi, lakiin tulisi ottaa säännös siitä, että rahanpesun selvittelykeskuksella on oikeus luovuttaa tietoja suojelupoliisille poliisihallinnosta annetun lain 10 § mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan 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, estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä tutkintaan saattamiseksi. Talousvaliokunta ehdottaa lain 4 §:ää täydennettäväksi niin, että tietoja voitaisiin luovuttaa myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, jolloin tiedonluovutusperusteena suojelupoliisille olisi nykyistä yksiselitteisempi.”

Muutosehdotuksensa perustelujen valossa talousvaliokunta lienee tavoitellut ehdotuksellaan pikemminkin sellaista tiedonluovutusperustetta, joka kattaisi poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n (860/2015) 1 momentissa tarkoitetun suojelupoliisin tehtäväkokonaisuuden, kuin tiedonluovutusperustetta, joka kattaisi vain tuosta kokonaisuudesta ensimmäisenä mainitun tiedonhankinnan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Muutenhan valiokunta olisi voinut viitata vain siihen uuteen tehtävään, joka suojelupoliisille annettiin siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä. Kerrotusta huolimatta rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:ään lisättiin kuitenkin edellä selostetuin tavoin maininta vain kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. Nähdäkseni jo tämä näkökohta on omiaan aiheuttamaan epämääräisyyttä sen suhteen, mitä ”kansallisen turvallisuuden suojaamisella” lopulta tarkoitetaan tiedonluovutusperusteena – ja vastaavasti tiedonsaantiperusteena.

Lisäksi on otettava huomioon, että siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä ei pelkästään lisätty poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin poliisin tehtäviin kansallisen turvallisuuden suojaamista, vaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin tukeudutaan myös toimivaltaperusteena tai ”perusteuhkana” niissä uusissa poliisilain 5 a lukuun (581/2019) sijoitetuissa toimivaltasäännöksissä, joissa suojelupoliisille annettiin toimivaltuuksia uuden tehtävänsä

suorittamiseksi. Merkille pantavaa on, että toimivaltasäännöksissä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvalle uhkalle ja/tai tietojen saamisen tärkeydelle tai merkitykselle asetetaan erilaisia lisäedellytyksiä tai -kvalifikaatioita. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on *välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi* sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka *vakavasti uhkaa* kansallista turvallisuutta. (Kursivointi vain tässä.)

Niin ikään tietojen saantia yksityiseltä yhteisöltä koskevassa poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä säädetään:

”Suojelupoliisilla on suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä sellaisia *tietoja, joiden yksittäistapauksessa voidaan olettaa olevan tarpeen* sellaisen siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan selvittämisessä, joka *vakavasti uhkaa* kansallista turvallisuutta, ja *joilla voidaan olettaa olevan merkitystä*:

- 1) siviilitiedustelun kohteena olevan henkilön tai oikeushenkilön tunnistamiseksi tai tavoittamiseksi tai kyseisen henkilön yhteystietojen tai liikkumisen selvittämiseksi;
  - 2) tiedustelumenetelmän käytön kohdentamiseksi tiettyyn siviilitiedustelun kohteena olevaan henkilöön; tai
  - 3) siviilitiedustelun kohteena olevan henkilön tai oikeushenkilön 3 §:ssä tarkoitettuun toimintaan oletettavasti kytkeytyvän taloudellisen toiminnan selvittämiseksi.”
- (Kursivointi vain tässä.)

Jo edellä kerrotun perusteella on havaittavissa, että ”kansallisen turvallisuuden suojaamista” ei ole lisäedellytyksittä tai -kvalifikaatioitta eli sellaisenaan kelpuutettu poliisilaissa suojelupoliisin toimivaltaperusteeksi tai tiedonsaantiperusteeksi. Kysymys ei myöskään liene ollut pelkästään siitä, että mainituissa säännöksissä olisi tullut ottaa huomioon siviilitiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä muutetussa perustuslain 10 §:n 3 momentissa (817/2018) asetettu kynnys puuttua viestin salaisuuteen (“... tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka *vakavasti uhkaa* kansallista turvallisuutta”). (Kursivointi vain tässä.)

Edellä kerrotusta huolimatta käsillä olevassa hallituksen esityksessä enemmittä perusteluitta ehdotetaan useissa lakiehdotuksissa joko eri viranomaisille sellaista perustetta luovuttaa tietoja suojelupoliisille tai suojelupoliisille sellaista perustetta saada tietoja viranomaiselta, jossa

”kansallisen turvallisuuden suojaamiselle” ei aseteta mitään lisäedellytyksiä tai -kvalifikaatioita. Hallituksen esityksessä ei myöskään pyritä mitenkään suhteuttamaan sitä, mitä ”pelkällä” kansallisen turvallisuuden suojaamisella tarkoitetaan tiedonluovutusperusteena ja vastaavasti tiedonsaantiperusteena verrattuna esimerkiksi poliisilain edellä mainittuihin säännöksiin. Kun tietojen luovuttaminen tai tietojen saaminen perustetaan lisäedellytyksittä tai -kvalifikaatioitta kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, kysymys on lähtökohtaisesti tietojen luovuttamisen tai tietojen saamisen laajentamisesta tai helpottamisesta verrattuna esimerkiksi edellä mainittuun poliisilain 5 a luvun 50 §:ään. Epäilemättä samalla laajenee entisestään niiden toimintojen kirjo, joiden selvittämiseen suojelupoliisi voisi tiedonsaantioikeuksiaan käyttää.

Toimintojen kirjo laajenisi ilmeisesti nimenomaan siihen suuntaan, jossa toiminnot muodostavat vakavaa vähäisemmän uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Tämä on nähdäkseni pikemminkin omiaan korostamaan ”kansallinen turvallisuuden suojaamisen” sisällön määrittelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta kuin vähentämään sitä.

#### 4. Miten suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset suhteutuvat suojelupoliisille poliisilaissa ja muualla annettuihin tiedonsaantioikeuksiin?

Hallituksen esityksessä ei ole muutenkaan pyritty suhteuttamaan sitä, miten siinä suojelupoliisille ehdotetut tiedonsaantioikeudet suhteutuvat suojelupoliisille poliisilaissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019) ja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksien muodostamaan kokonaisuuteen.

Kysymys on samalla tuon kokonaisuuden sisäisen johdonmukaisuuden turvaamisesta. Nyt näyttäisi esimerkiksi siltä, että 8. lakiehdotuksessa tarkoitettulle tietojen saamiselle eläkelaitokselta ja Eläketurvakeskukselta on asetettu huomattavasti väljemmät edellytykset kuin poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden käyttämiselle. Onko tälle olemassa niin suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmänkin kannalta asialliset ja hyväksyttävät perusteet?

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (162/1999) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Onko sen enempää suojelupoliisin toimivaltajärjestelmän kuin perusoikeusjärjestelmänkään kannalta hyväksyttävää, että ne edellytykset, joiden nojalla suojelupoliisin oikeus tietojen saantiin toteutuu, riippuisivat lopulta siitä, onko satuttu sääntelemään viranomaisen oikeutta antaa tietoja suojelupoliisille (ja muille viranomaisille) asianomaista viranomaista itseään tai esimerkiksi sen substanssialuetta koskevassa laissa vai

suojelupoliisin oikeutta saada tietoja eri tahoilta poliisia itseään koskevassa lainsäädännössä? Hallituksen esityksen perusteellahan näyttäisi käyvän juuri näin.

5. Miten suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset suhteutuvat muutettavaksi ehdotetuissa laeissa ja niiden säännöksissä muille viranomaisille muihin tarkoituksiin annettuihin tiedonsaantioikeuksiin?

Hallituksen esityksessä ei ole selväsanaisesti lausuttu julki, millä perusteilla 4. - 9. lakiehdotuksissa on päädytty suojelupoliisin osalta nimenomaan ehdotettuihin säännösmuotoiluihin. Näyttäisi kuitenkin siltä, että tietojen antamista suojelupoliisille koskevissa säännöksissä on enemmän tai vähemmän seurattu sitä, mitä edellytyksiä kussakin laissa on asetettu tietojen antamiselle esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteesenpanoa varten. Näyttäisi esimerkiksi, että mikäli tietojen antaminen esitutkintaviranomaiselle on kytketty välttämättömyyskriteeriin, on myös tietojen antaminen suojelupoliisille kytketty välttämättömyyskriteeriin niin kansallisen turvallisuuden suojaamisen kuin sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämisenkin osalta (sikäli kuin myös jälkimmäistä on ehdotettu). Ja vastaavasti: mikäli tietojen antamista esitutkintaviranomaiselle ei ole kytketty välttämättömyyskriteeriin, ei myöskään tietojen antamista suojelupoliisille ole kytketty välttämättömyyskriteeriin sen enempää kansallisen turvallisuuden suojaamisen kuin sen toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämisenkään osalta (sikäli kuin jälkimmäistä on edes ehdotettu). Tietyissä mielessä suojelupoliisia omine tietotarpeineen ei siis ole haluttu asettaa esitutkintaviranomaista epäedullisempaan asemaan.

Sen sijaan siltä osin kuin tietojen antaminen esitutkintaa varten on kytketty rikoksesta säädettyyn enimmäisrangaistukseen tai siihen, että rikoksen epäillään tapahtuneen organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen, näyttäisi, että tietojen antamista suojelupoliisille kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ei ole kytketty vastaavaan tai muuhunkaan rajaavaan kriteeriin. Esimerkiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:n 1 momentin 11 kohdan (690/2021) 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. Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksessa mainittuun momenttiin lisättäväksi ehdotetun 37 kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laadittaisiin tukemaan suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tässä mielessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä suojelupoliisin tietotarpeita on siis ”suositettu” esitutkintaan ja rikosten ennalta estämiseen liittyviin tietotarpeisiin nähden.

Pitäisin perusteltuna, että hallituksen esityksessä selväsanaisesti lausuttaisiin julki, millä perusteilla 4. - 9. lakiehdotuksissa on päädytty suojelupoliisin osalta nimenomaan ehdotettuihin säännösmuotoiluihin, ja nimenomaisesti perusteltaisiin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien suojelupoliisin tietotarpeiden mahdollinen ”suosiminen”.

Havaintojeni mukaan vähimmilläänkin hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa otetaan kantaa siihen, voivatko asianomaiset viranomaiset antaa suojelupoliisille tietoja sekä sen pyynnöstä että oma-aloitteisesti. Poikkeuksen tässä suhteessa näyttäisi tekevän 9. lakiehdotus (työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttaminen).

Sinällään toki ymmärrän, että lakiehdotuksissa 4., 7., 8. ja 9. on ensisijaisesti kysymys siitä, että kyseiset muutosehdotukset ovat osoittautuneet välttämättömiksi sen vuoksi, että Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi laatia veloitteidenhoitoselvityksen tukemaan suojelupoliisin tehtäviä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (6. lakiehdotus).

6. Merkitsevätkö suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset niin automaattista salassapitosäännöksillä suojattujen intressien syrjäytymistä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksissa, ettei niitä voida pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä edes siinä tapauksessa, että ne sidotaan välttämättömyyskriteeriin?

Hallituksen esityksessä ei ole edes sen säätämisyjärjestysperusteluissa enemmälti tarkasteltu perustuslakivaliokunnan käytäntöä, joka koskee viranomaisen tietojensaantioikeuden ja tietojenluovuttamismahdollisuuden rajaamista välttämättömyyskriteerillä.

Esimerkiksi rahoitustietodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä ([HE 163/2021](#) vp, s. 101) todettiin näiltä osin:

”Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet 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 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).”

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä tästä näkökulmasta. Pidän perusteltuna, että hallituksen esityksessä esitetään perusteltu johtopäätös myös sen suhteen, merkitsevätkö siihen sisältyvät varsinkin suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksia koskevat ehdotukset niin automaattista salassapitosäännöksillä suojattujen intressien syrjäytymistä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksissa, ettei niitä voida pitää perustuslain kannalta hyväksyttävinä edes siinä tapauksessa, että ne sidotaan välttämättömyyskriteeriin.

7. Onko hallituksen esitys johdonmukainen käsitellessään tilanteita, joissa rikosasioiden tietosuojasääntelyn piiriin kuuluvasta rahanpesurekisteristä luovutetaan tietoja viranomaiselle, joka kuuluu Euroopan unionin tietosuojaa-asetuksen soveltamisen piiriin? Onko hallituksen esitys johdonmukainen pyrkimyksissään turvata rahanpesulainsäädännössä säädetty salassapito?

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu laajasti tietojen siirtymistä rahanpesurekisteristä työ- ja elinkeinoministeriölle sille 3. lakiehdotuksessa (ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain muuttaminen) ehdotetun tiedonsaantioikeuden nojalla ja sen vuoksi välttämättömiksi katsottuja erityisiä järjestelyjä rahanpesurekisterin tietojen salassapidon turvaamiseksi. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miksi vastaavaa tarkastelua ei ole pidetty tarpeellisena (eikä pidetty tarpeellisena ehdottaa erityisiä järjestelyjä rahanpesurekisterin tietojen salassapidon turvaamiseksi) 2. lakiehdotuksen (rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttaminen) osalta, jossa mahdollistettaisiin rahanpesurekisterin tietojen luovuttaminen Finanssivalvonnalle ja Euroopan keskuspankille. Kuuluvathan Finanssivalvonta ja Euroopan keskuspankki Euroopan unionin yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamisen piiriin siinä missä työ- ja elinkeinoministeriökin ja käyttäisiväthän nekin rahanpesurekisteristä saamia tietoja tietyssä tai tietyissä hallinnollisissa menettelyissään siinä missä työ- ja elinkeinoministeriökin.

8. Luottolaitosdirektiivin ja sen muutosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon kattavuus: Onko hallituksen esityksellä tarkoitus täydentää muussa yhteydessä tapahtunutta luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa? Onko hallituksen esityksessä kysymys edes muutosdirektiivin tietyn artiklan kattavasta kansallisesta täytäntöönpanosta?

Hallituksen esityksen perusteella 2. lakiehdotuksessa (rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttaminen) on kysymys direktiivillä [\(EU\) 2019/878](#) muutetun ns. luottolaitosdirektiivin [2013/36/EU](#) 117 artiklan 5 kohdan täytäntöönpanosta. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, missä yhteydessä ns. luottolaitosdirektiivin ja sen muutosdirektiivin kansallinen täytäntöönpano on tapahtunut. Hallituksen esityksestä ei myöskään varsinaisesti käy ilmi, katsotaanko edes mainittu 117 artikla kaikilta osin täytäntöönpannuksi hallituksen esityksessä nyt tehdyillä ehdotuksilla.

9. Ehdotetaanko hallituksen esityksessä myös jotakin suoraan sovellettavaa EU-asetusta täydentävää sääntelyä?

Hallituksen esityksen sivulla 9 viitataan "EU-asetuksen implementointiin, joka koskee vain hyvin pientä osuutta esityksestä". Epäselväksi jää, onko viittauksella "EU-asetukseen" tarkoitettu tosiasiaassa ns. luottolaitosdirektiiviä [2013/36/EU](#) ja/tai sen muutosdirektiiviä [\(EU\) 2019/878](#). Mahdollinen EU-asetus on yksilöitävä yksiselitteisesti ja tehtävä nimenomaisesti selkoa sen soveltamisen edellyttämästä/sallimasta kansallisesta sääntelystä.

10. Onko rahanpesurekisteriin talletettavien tietojen laajentamista eräillä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla koskevassa ehdotuksessa otettu huomioon tarve suojata kyseisiä tietoja erityisin suojaamistoimin?

Hallituksen esitykseen sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan muun ohella, että rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa henkilön poliittinen mielipide tai uskonnollinen vakaumus, jos tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä, samoin kuin henkilön etninen alkuperä, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Lisäksi siinä ehdotetaan, että rahanpesurekisteriin voitaisiin tallettaa nykyisin sallitun valokuvan lisäksi kasvokuva henkilön tunnistamista varten, jos sen tallettaminen on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä. Lisäksi siinä sallittaisiin valokuvan tai kasvokuvan käsittely erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen, jos se on asian käsittelyn kannalta välttämätöntä.

Hallituksen esityksessä tehdään eri yhteyksissä (esim. s. 40 - 41, 60 ja 64) selkoa erityisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä suojaustoimista. Esityksessä ei kuitenkaan tarkastella, olisiko

nyt rahanpesurekisteriin lisättäväksi ehdotettujen tietojen osalta tarpeen säätää vielä erityisistä suojoimista. Hallituksen esityksessä (s. 63) tyydytään toteamaan esimerkiksi, että "[o]n selvitetty, ettei erityisistä suojoimista ole tarpeen säätää nimenomaisesti RAP-laissa, koska tarkoituksena on vain mahdollistaa biometrisen kasvokuvan talletus rahanpesurekisteriin".

## 11. Hallituksen esitykseen sisältyvä kansainvälinen vertailu

Hallituksen esitykseen sisältyvään kansainväliseen vertailuun on lausuntopalautteen jälkeen lisätty Ruotsia koskeva osuus (s. 51). Osuuden muodostava lainmuutoshankkeen selostus jättää havainnollisuudessaan toivomisen varaa.

## 12. Lausuntopalautteesta ja lausuntokierroksen kattavuudesta

Hallituksen esityksessä ei lausuntopalautetta selostettaessa näyttäisi tuodun esiin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoa, jonka mukaan hallituksen esityksestä olisi perustelua hankkia perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei näyttäisi pyydetyn lausuntoa tiedusteluvalvontavaltuutetulta. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa.

## 13. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus

Edellä esittämäni näkökohdat huomioon ottaen pidän perusteltuna, että hallituksen esitystä eduskunnassa käsiteltäessä siitä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## 14. Muita havaintoja

- Hallituksen esityksen sivulla 5 olevaa viittausta ns. viidennen rahanpesudirektiivin (EU) 2018/843 45 artiklaan lienee korjattava tai ainakin selvennettävä. Viidennessä rahanpesudirektiivissä ei ole 45 artiklaa, ja sillä muutettava ns. neljännen rahanpesudirektiivin (EU) 2015/849 45 artiklan 3 kohta vaikuttaisi liittyvän konsernin sisäisiin tietojenvaihtotilanteisiin siinä erityisessä tapauksessa, että kolmannen valtion lainsäädäntö ei salli tiettyjen toimintaperiaatteiden ja menettelyjen täytäntöönpanoa.
- Hallituksen esitykseen ei sisälly ilmoitusvelvollisten keskinäistä tiedonvaihtoa koskevia ehdotuksia. Siten jää epäselväksi, miksi hallituksen esityksen sivulla 5 viitataan sellaisiin ns. neljännen rahanpesudirektiivin (EU) 2015/849 ja ns. viidennen rahanpesudirektiivin (EU) 2018/843 artikloihin, jotka koskevat ilmoitusvelvollisten välistä (tai konsernin sisäistä) tietojenvaihtoa.



- Hallituksen esitykseen ei ole kirjoitettu auki sitä FATFin suositusta nro 2, jonka esityksen sivulla 5 todetaan edellyttävän viranomaisten välistä tiedonvaihtoa.
- Hallituksen esityksen sivulla 22 viitataan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 3 momentin ”johdantokappaleeseen ehdotettavaan muutokseen” yhtenä esityksen keskeisistä ehdotuksista. Lausuntopalautteen huomioon ottamisen jälkeen hallituksen esitykseen ei kuitenkaan enää sisälly mainittua ehdotusta. Myös selostettaessa lausuntopalautetta ja siitä tehtyjä johtopäätöksiä hallituksen esityksen sivuilla 45 – 46 on tältä osin edelleen epäjohtonmukaisuutta. Sivulla 46 nimittäin todetaan: ”RAP-lain 3 §:n 3 momenttiin esitetyn ilmaisun ’siitä henkilöstä’ muutos monikkoon ilmaisuksi ’niistä henkilöistä’ ei olisi välttämättä tarpeellinen, sillä sama tulkinta voisi olla mahdollinen jo nykyisen sanamuodon perusteella. Työryhmässä kuitenkin nähtiin tärkeänä, että muutos selkeyttäisi olemassa olevaa oikeustilaa ja toimijoiden toimintaympäristöä vähentämällä lain tulkinnanvaraisuutta.”
- Hallituksen esityksen sivuilla 22 ja 63 viitataan rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 3 §:n 3 momentin 17 kohtaa koskevaan muutosehdotukseen siten kuin siinä olisi kysymys vain ”valokuvan” rahanpesurekisteriin tallettamisesta ja sen käsittelystä erityisiä teknisiä tunnistusmenetelmiä hyödyntäen. Lausuntopalautteen huomioon ottamisen jälkeen hallituksen esityksessä ehdotettavassa säännöksessä kuitenkin eritellään ”valokuva” ja ”kasvokuva”.
- Hallituksen esityksen sivulla 31 todetaan, että suojelupoliisilla terrorismin ja terrorismin rahoittamisen torjumisessa ja pakosääntelyn valvonnassa olevan roolin vuoksi olisi välttämätöntä, että rahanpesulaissa tarkoitetut valvojat ja huolehtimisvelvolliset viranomaiset voisivat luovuttaa tietoja suojelupoliisille tai sen toimintaan. Selvää kuitenkin on, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta suojelupoliisille oikeutta saada tietoja muilta huolehtimisvelvollisilta viranomaisilta kuin Verohallinnolta tai muilta valvojilta kuin Finanssivalvonnalta.
- Jaksossa 5.2.1.6 Ruotsi on lukuisia kirjoitusvirheitä.
- Hallituksen esityksen sivulla 85 viitataan julkisuuslain ajantasaistamista pohtineen oikeusministeriön työryhmän mietintöön ja kerrotaan, että se on vasta lähetetty lausunnolle. Mietintöä ei kuitenkaan liene vielä lähetetty lausuntokierrokselle.