

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 228/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- poliisijohtaja Petri Knape, sisäministeriö
- ylitarkastaja, poliisiosasto Virpi Koivu, sisäministeriö
- oikeustieteen tohtori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Esityksen tavoitteena on tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennalta estämistä siten, että lainsäädäntö perustuu aiempaa voimakkaammin riskien arvioimiseen. Esityksellä pantaisiin täytäntöön rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai mahdollisimman pian.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

Hallituksen esitykseen sisältyy laajat säätämisyjärjestysperustelut, joissa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 2, 6, 10, 12, 15, 18, 21 ja 124 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan erityisesti esityksen 1. ja 2. lakiehdotukset sisältävät perustuslain kannalta merkityksellistä sääntelyä, minkä johdosta esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Voimassa oleva rahanpesua koskeva lainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotettu laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä kumoaisi voimassaolevan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008), josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 15/2008 vp. Nyt kumottavaksi ehdotettu laki puolestaan korvasi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (ks. PeVL 30/1997 vp). Valiokunta on arvioinut lisäksi lakiehdotusta, jolla mainitun lain soveltamisalaa laajennettiin koskemaan rikoslain 34 luvun 9 b §:ssä tarkoitetun terrorismin rahoittamisen estämistä ja selvittämistä ja siihen lisättiin säännökset ilmoitusvelvollisten tunnistamis-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuudesta (PeVL 58/2002 vp). Lausuntoikäntönsä viitaten valiokunta ei pitänyt laajennuksia ja lisäyksiä ongelmallisina perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinonvapauden tai perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä on myös, että ehdotuksessa on pääosin kyse Euroopan unionin lainsäädännön implementoinnista. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosäätelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 51/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. myös PeVL 44/2016 vp, s. 4, PeVL 51/2014 vp, s. 2/II ja niissä viitattut lausunnot). Valiokunnan mielestä tämä edellyttää, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta (ks. myös PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunta pitää valitettavana, että nyt arvioitavana oleva lakiesitys ei tältä osin täytä hyvän lainvalmistelun kriteereitä.

Kotirauha

Muilla valvontaviranomaisilla kuin Patentti- ja rekisterihallituksella on 1. lakiehdotuksen 7 luvun 3 §:n mukaan oikeus lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että ilmoitusvelvollinen on tahallaan tai huolimattomuudesta vakavasti, toistuvasti tai järjestelmällisesti laiminlyönyt tai rikkonut tätä lakia 8 luvun 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Tarkastusvaltuudet koskevat perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhan suojan piiriä. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momen-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

tin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 39/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisia-kin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on kuitenkin siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. kokoavasti PeVL 39/2016 vp).

Ehdotettu kotirauhan suojan piiriin ulottuva tarkastustoimivalta olisi mahdollinen jo verraten lievien laiminlyöntien ja rikkeiden johdosta, joten sitä voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää oikeasuhtaisuuden kannalta lähtökohtaisesti ainakin jossain määrin ongelmallisena. Toisaalta valvonnan kohteena oleva toiminta tapahtuu perustelujen mukaan usein kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (HE s. 160), mikä puoltaa tarkastustoimivallan tehokkuuden turvaamiseksi tarkastusten ulottamista myös kotirauhan piiriin. Tarkastustoimivaltuudet liittyvät myös EU-sääntelyyn ja erityisesti neljännen rahanpesudirektiivin toimeenpanoon. Kyseisessä direktiivissä ei tosin nimenomaisesti edellytetä tarkastusten ulottamista kotirauhan piiriin. Direktiivin 58 artiklan 4 kohdassa edellytetään kuitenkin, että viranomaisilla on tarvittavat valvonta- ja tutkintavaltuudet, minkä lisäksi EU-oikeuden toimeenpanolta edellytetään yleensä tehokkuutta. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin tältäkin osin epäselväksi, miltä osin implementoitava EU-lainsäädäntö jättää kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa tarkastussääntelyn toteuttamiseen.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin viitannut myös siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa (PeVL 39/2016 vp, s. 6). Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on myös se, että tarkastustoimivallan käyttöä on toimivaltasäännöksessä rajattu. Säännösehdoituksessa asetetaan tarkastuksen toimittamisen

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

edellytykseksi, että viranomaisella on perusteltu syy epäillä vakavaa, toistuvaa tai järjestelmällistä rahanpesulain rikkomista, minkä lisäksi tarkastuksen on oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Toimivaltasääntely on siten perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sidottu myös tarkastuksen välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen. Valiokunnan mielestä ehdotettu tarkastustoimivaltuus ei tällaisessa sääntely-yhteydessä ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n kannalta.

Sopimusvapaus ja elinkeinovapaus

Lakiehdotuksessa on monia säännöksiä, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Tällaisia säännöksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 §:ssä säädetään toimivallasta kieltää ilmoitusvelvollisen tekemän päätöksen tai sen suunnitteleman toimenpiteen toteutus ja toimivallasta velvoittaa ilmoitusvelvollinen lopettamaan toiminnassaan soveltamansa menettely tietyin edellytyksin. Rahanpesun selvittelykeskuksen määräyksestä liiketoimen keskeyttämisestä säädetään 2. lakiehdotuksen 6 §:ssä. Pykäläehdotuksen mukaan rahanpesun selvityskeskuksesta olisi toimivalta määrätä liiketoimi keskeytettäväksi enintään kymmenen arkipäivän ajaksi.

Ehdotettu kieltotoimivalta on merkityksellistä sekä omaisuuden suojaan perustuvan sopimusvapauden että elinkeinovapauden rajoituksena. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen perusteluissa esitettyyn näkökohtaan, jonka mukaan liiketoiminnan keskeyttämistä koskevaan määräykseen ei saisi hakea muutosta, koska kyse on tilapäisestä toimenpiteestä (HE s. 167). Valiokunta pitää perustelulausumaa erityisen ongelmallisena perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan tehokkaan oikeusturvan turvaamisen kannalta (ks. PeVL 49/2016 vp, s. 3). Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Ehdotusta valituskielloksi ei kuitenkaan sisälly ehdotettavaan lakitekstiin, ja valiokunnan mielestä on selvää, että pelkästään perustelulausumalla tai luonnehtimalla kieltä tilapäiseksi ei voida kieltää muutoksenhakua viranomaisen kieltopäätökseen. Koska kieltopäätöksellä olisi välittömiä vaikutuksia kiellon kohteena olevan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, valituskiellon säätäminen olisi ristiriidassa perustuslain 21 §:ssä taatun oikeusturvan kanssa (ks. PeVL 36/2016 vp, s. 3, PeVL 38/2012 vp, s. 3/II). Hallintovaliokunnan on syytä täsmentää sääntelylle esitettäviä perusteluita.

Hallinnolliset seuraamukset

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 8 luvussa ehdotetaan säädettäväksi rikemaksusta ja seuraamusmaksusta. Valvontaviranomainen voi ehdotuksen mukaan määrätä tällaisia maksuja seuraamukseksi laissa tai EU:n asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta tai laiminlyönnistä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2—3). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 74/2002 vp, s. 5/I).

Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Valiokunta on myös pitänyt ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 4/2004 vp, s. 7/I, PeVL 57/2010 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp).

Esitykseen sisältyvät säännökset hallinnollisista seuraamuksista täyttävät pääosin perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin seikkoihin.

Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on 1. lakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Luotto- tai rahoituslaitokselle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kymmenen prosenttia tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta tai viisi miljoonaa euroa, sen mukaan kumpi on suurempi, ja Finanssivalvonnan luonnolliselle henkilölle määräämä seuraamusmaksu enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksu saa kuitenkin olla enintään kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saatu hyöty, jos se on määritettävissä. Muulle oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään joko kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi.

Ehdotettuja varsin huomattavia enimmäisseuraamuksia edellytetään osin neljännen rahanpesudirektiivin 59 artiklassa. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää kuitenkin jossakin määrin epäselväksi, miltä osin seuraamussääntelyssä on kansallista liikkumavaraa seuraamusten laadun ja esimerkiksi rikemaksun suuruuden osalta. Hallintovaliokunnan on syytä direktiivisääntelyn mahdollistamissa rajoissa vielä arvioida seuraamusten laadun ja suuruuden oikeasuhtaisuutta (ks. myös PeVL 58/2010 vp, PeVL 15/2016 vp).

Hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sisältämän ns. *ne bis in idem* -säännön kannalta. Sen mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oi-

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

keudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Ne bis in idem -sääntö on otettu 1. lakiehdotuksessa huomioon 8 luvun 6 §:n säännöksellä siitä, ettei rikemaksua tai seuraamusmaksua voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, tai sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Lisäksi 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Oikeusrekisterikeskus palauttaa hakemuksesta jo maksetun rikemaksun ja seuraamusmaksun, jos samasta teosta, jonka perusteella rikemaksu tai seuraamusmaksu on määrätty, tuomitaan rangaistus rikoslain 32 luvun 6—10 §:n perusteella.

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2012 arvioinut nyt ehdotetun tyyppistä säännöstä aikaisemmin määrätyn hallinnollisen sanktion poistamisesta. Valiokunta piti tuolloin ne bis in idem -säännön noudattamisen kannalta perusteltuna, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tuli estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se, vaikkei tällaista sääntelyä ollut nimenomaisesti ehdotettu. Siten tulkittuna säännös jo määrätyn seuraamusmaksun poistamisesta hakemuksesta ei ollut ongelmallinen ne bis in idem -säännön kannalta (PeVL 9/2012 vp).

Sanotun valiokunnan lausunnon antamisen jälkeen ne bis in idem -säännön tulkinta oikeus- ja lainsäädäntökäytännössä on edelleen kehittynyt. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ne bis in idem -kiellon on katsottava kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ja että kieltoa koskeva säännös on asianmukaista muotoilla kattamaan tilanteet, joissa on annettu asiaratkaisu seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa (PeVL 15/2014 vp).

Nyt ehdotetun säännöksen maksun palauttamisesta voi ymmärtää viittaavan siihen, että samasta teosta olisi mahdollista aikaisemmin määrätyn rike- tai seuraamusmaksun estämättä aloittaa rikosprosessi tai jatkaa jo aloitettua rikosprosessia. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan olisi sopusoinnussa oikeus- ja lainsäädäntökäytännössä esitetyn kanssa. Vaikka ne bis in idem -sääntö otetaankin huomioon lain soveltamisessa, on säännös maksun palauttamisesta asianmukaisinta poistaa (vrt. PeVL 17/2013 vp).

Rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii 1. lakiehdotuksen 8 luvun 9 §:n mukaan Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanosta säädetään ehdotuksen mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lainvoimaisuudesta rikemaksun ja seuraamusmaksun täytäntöönpanon edellytyksenä ehdotetaan lisäksi säädettävän 9 luvun 5 §:ssä. Hallinnollisia sanktioita koskevan lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää laissa (PeVL 32/2005 vp). Hallintovaliokunnan tulee sen vuoksi varmistua, että rike- ja seuraamusmaksun täytäntöönpano tulee nyt ehdotettavan lain ja muiden seuraamusten täytäntöönpanoa koskevien lakien muodostamassa kokonaisuudessa riittävän täsmällisesti ja selkeästi säänneltyksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

Tietojen antaminen rahanpesun valvontarekisteristä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto saisi saattaa rahanpesun valvontarekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta. Myös muutettavaksi ehdotetun kaupparekisterilain 1 a §:n 2 momentin mukaan rekisteriviranomainen saisi saattaa kaupparekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta.

Ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6—7 ja siinä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa ehdotetulla tavalla julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat nyt tuolloin arvion kohteena olleesta (ks. myös PeVL 17/2016 vp, s. 6—7). Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus hakujen yksittäisyydestä sisällytetään implementoitavana olevan direktiivin asettamissa puitteissa myös nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen säännöksiin julkisista tietopalveluista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 2/2017 vp

Helsingissä 16.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala